

Opgave gestuurd werken als heilige graal voor gemeenten: maken of kraken?

Een toetsend onderzoek naar de gewenste structuur, cultuur en werkwijze voor de afdeling Jeugd als opgaven gestuurde organisatie

Naam: Charlotte Van Riel
Studentnummer: 477239
Studie: Master Beleid & Politiek
Faculteit: Faculteit der Sociale Wetenschappen
Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam
Eerste lezer: Dr. A Molenveld
Tweede lezer: Prof. Dr. M.W. van Buuren
Inleverdatum: augustus 2018



Voorwoord

Voor u ligt dan éindelijk mijn masterthesis die ik voor de afronding van mijn master Beleid & Politiek heb geschreven. Met veel plezier heb ik de afgelopen maanden gewerkt aan deze scriptie tijdens mijn stage bij de afdeling Jeugd van de gemeente Rotterdam. De opdracht was vrij snel helder, en in tegenstelling tot mijn bachelorthesis heb ik vrij weinig moeilijkheden ondervonden. Op wat stressmomenten na, is deze periode me honderd procent meegevallen. Interne organisatieveranderingen en verandermanagement bleken mij zo te interesseren dat ik binnenkort start met mijn eerste baan in een soortgelijke opdracht.

Ik wil graag mijn begeleidster, Astrid Molenveld, bedanken voor haar positieve, maar scherpe feedback. Haar inzet heeft mijn thesis tot een succes gemaakt. Daarnaast wil ik Nadine en Rosan bedanken, omdat ze op stage altijd bereid waren om te sparren. Samen hebben we lief en leed gedeeld de afgelopen vijf maanden, en door hun hulp is mijn thesis naar een hoger niveau getild. Ook wil ik Mirjam Don en Rina stoorvogel bedanken voor hun gezelligheid op stage, en hun input op de scriptie. Tot slot wil ik mijn vriend en ouders bedanken voor hun oneindige geduld, peptalks en positiviteit.

Al met al ben ik zeer tevreden met het resultaat. Ik wens u veel leesplezier!

Samenvatting

Door het gebruik van traditionele sturingsparadigma's, zoals PA en NMP, treedt veel verkokering op in publieke organisatie, wat leidt tot inefficiëntie. Afdelingen en teams werken onafhankelijk van elkaar aan hetzelfde integrale probleem. Daardoor ontbreekt het publieke organisaties aan daadkracht en slagvaardigheid. Om als publieke organisatie toch effectief te blijven zijn nieuwe manieren van werken nodig. Opgave gestuurd werken als werkwijze en organisatievorm kan een oplossing bieden voor de tekortkomingen van traditionele sturingsvormen. In een opgaven gestuurde organisatie is het bereiken van maatschappelijke outcomes een centraal hoofddoel. Andere elementen van opgave gestuurd werken zijn: 1) interne organisatie rondom opgaven, 2) integraal werken, zowel intern als extern, en 3) flexibele organisatiestructuur.

De afdeling Jeugd van de gemeente Rotterdam heeft de ambitie om opgave gestuurd te werken, alleen weet niet hoe de structuur, cultuur en werkwijze passend moeten worden vormgegeven. Structuur, cultuur en werkwijze zijn belangrijke elementen in een verandertraject. In deze scriptie wordt eerst de huidige situatie omtrent structuur, cultuur en werkwijze in kaart gebracht, welke wordt getoetst aan de gewenste situatie in een opgaven gestuurde organisatie. Daarna wordt op basis van literatuur en interviews aangedragen welke veranderingen de afdeling jeugd moet doorvoeren om opgave gestuurd werken te realiseren.

De huidige situatie op de afdeling heeft een aantal typerende kenmerken. De werkwijze is van binnen naar buiten gericht. De afdeling heeft een standaard aanbod, waarna zij de vraag erbij zoekt in de Rotterdamse samenleving. Bovendien is de afdeling erg specialistisch, waardoor verkokering optreedt. De huidige structuur van de afdeling is in kaart gebracht aan de hand van Mintzberg (2013). Belangrijke uitkomsten van de analyse waren dat de medewerkers op de afdeling gespecialiseerde taken uitvoeren, waarover zij veel controle hebben. Daarnaast is een sterke lijnstructuur aanwezig, waarin macht wordt overdragen aan managers in de lijn. De cultuur is ingedeeld op basis van de vier cultuurtypen van Cameron & Quinn (2011). De afdeling als geheel kan bestempeld worden als een familiecultuur, waarin veel aandacht is de medewerkers. Het welzijn van medewerkers en een 'wij'-gevoel staan voorop.

De afdeling moet een aantal veranderingen doorvoeren om van de huidige situatie naar de gewenste situatie te geraken. De afdeling Jeugd werkt momenteel nog niet opgave gestuurd, op programmatisch werken na. De werkwijze moet precies worden omgekeerd. De afdeling Jeugd moet haar aanbod baseren op basis van de vraag in de samenleving. Bovendien moet integraal worden gewerkt. Ook de huidige structuur moet veranderd worden. Er zijn een vijftal structuurmodellen ontworpen, die variëren van minst tot meest opgave gestuurd. Aangeraden wordt om te denken vanuit de opgaven in plaats van vanuit de teams. Qua structuur is de afdeling van mening dat een familiecultuur gekoesterd moet worden. In een opgaven gestuurde organisatie moet de afdeling echter meer resultaatgericht worden, en het ondernemerschap zich eigen maken. Tot slot betekent dit ook dat meer concurrentie zal ontstaan tussen medewerkers om voor bepaalde opgaveteams in aanmerking te komen. Concluderend kan gesteld worden dat de huidige situatie invloed heeft op de mate van opgave gestuurd werken. Wanneer veranderingen in de structuur, cultuur en werkwijze zullen worden doorgevoerd, zal de opgaven gestuurde organisatievorm makkelijker kunnen worden geïmplementeerd.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding

| | |
|------------------------------------|---|
| 1.1 Aanleiding | 6 |
| 1.2 Probleemstelling | 7 |
| 1.2.1 Doelstelling | 7 |
| 1.2.2 Vraagstelling | 8 |
| 1.3 Relevantie | 8 |
| 1.3.1 Wetenschappelijke relevantie | 9 |
| 1.3.2 Maatschappelijke relevantie | 9 |
| 1.4 Leeswijzer | 9 |

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

| | |
|--|----|
| 2.1 Het concept: 'Opgave gestuurd werken' | 11 |
| 2.1.1 Context opgave gestuurd werken | 11 |
| 2.1.2 Definitie en elementen opgave gestuurd werken | 12 |
| 2.1.3 Opgave gestuurd werken: Soort organisatie? | 14 |
| 2.1.4 Samenvatting definitie opgave gestuurd werken | 15 |
| 2.2 Structuur, cultuur en werkwijze in het veranderproces | 17 |
| 2.2.1 Definitie verandering | 17 |
| 2.2.2 Structuur, cultuur en werkwijze als onderdelen van verandering | 18 |
| 2.3 Definities begrippen | 19 |
| 2.3.1 Definitie organisatiestructuur | 19 |
| 2.3.2 Definitie organisatiecultuur | 23 |
| 2.3.3 Definitie werkwijze | 25 |
| 2.4 Structuur, cultuur en werkwijze in een opgaven gestuurde organisatie | 26 |
| 2.4.1 Samenvatting cultuur, structuur en werkwijze: een vergelijking | 29 |
| 2.5 Conceptueel model | 30 |
| 2.6 Samenvatting | 31 |

Hoofdstuk 3: Methodologisch kader

| | |
|---|----|
| 3.1 Case selectie | 32 |
| 3.2 Onderzoeksstrategie- en benadering | 32 |
| 3.3 Methoden van dataverzameling | 34 |
| 3.3.1 Open interviews | 34 |
| 3.3.2 Participatieve observatie | 35 |
| 3.3.3 Documentenanalyse | 36 |
| 3.4 Operationalisatie | 36 |
| 3.4.1 Operationalisatie organisatiestructuur | 36 |
| 3.4.2 Operationalisatie organisatiecultuur en werkwijze | 38 |
| 3.5 Kwaliteit onderzoek | 42 |
| 3.5.1 Validiteit | 42 |
| 3.5.2 Betrouwbaarheid | 43 |
| 3.6 Samenvatting | 43 |

Hoofdstuk 4: Resultaten & Analyse

| | |
|---|----|
| 4.1 Conceptuele definitie opgave gestuurd werken | 44 |
| 4.1.1 Analyse conceptuele definitie | 46 |
| 4.2 Huidige situatie omtrent opgave gestuurd werken | 47 |
| 4.2.1 Ontwikkelingen binnen Maatschappelijke Ontwikkeling en afdeling Jeugd | 47 |
| 4.2.2 Toetsing elementen aan huidige situatie | 48 |
| 4.3 Huidige situatie afdeling | 50 |
| 4.3.1 Huidige werkwijze | 50 |

| | | |
|---|-------------------------------------|----|
| 4.3.2 | Huidige structuur | 52 |
| 4.3.3 | Huidige cultuur | 55 |
| 4.4 | Gewenst (geachte) situatie afdeling | 59 |
| 4.4.1 | Gewenst (geachte) werkwijze | 59 |
| 4.4.2 | Gewenst (geachte) structuur | 61 |
| 4.4.3 | Gewenst (geachte) cultuur | 71 |
| 4.5 | Conclusie | 73 |
| Hoofdstuk 5: Conclusie & Discussie | | |
| 5.1 | Conclusie | 74 |
| 5.2 | Discussie | 76 |
| Hoofdstuk 6: Aanbevelingen | | 79 |
| Literatuurlijst | | 81 |
| Bijlagen | | 83 |

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2014 bleek dat 5,2 procent van alle gesubsidieerde jeugdactiviteiten in de gemeente Rotterdam theoretisch onderbouwd waren, en slechts 0,5 procent bewezen effectief (Movisie, 2018). In 2015 kwam de afdeling Jeugd van de gemeente Rotterdam met het nieuwe beleidskader “Rotterdam Groeit”, waarin middels vier principes deze schokkende cijfers moesten worden aangepakt. ‘Doen wat werkt’ werd het nieuwe motto. Deze principes zijn er voornamelijk op gericht om meer **effect** te kunnen behalen omtrent het perspectief van jongeren in de stad. Volgens Rotterdam Groeit moet elke jongere in Rotterdam de kans krijgen om veilig, kansrijk en gezond op te groeien.

Een breed en stevig onderbouwd fundament is het eerste principe, wat beoogt om op basis van een wetenschappelijk onderbouwd fundament te handelen. Daarop voortbouwend, het tweede principe, wil de afdeling Jeugd inzetten op risicofactoren en problematiek vroegtijdig voorkomen. Het budget moet niet alleen gestopt worden in curatieve zorg, maar juist ook in preventieve zorg. Het derde principe houdt in dat nadruk wordt gelegd op samenhang in het beleid betreffende verschillende settings van de Rotterdamse jeugd. De verschillende settings van het kind, zoals de school en thuissituatie, worden aan elkaar verbonden in het beleid om meer effect te behalen. Het laatste principe sluit aan bij het eerstgenoemde principe. Rotterdam Groeit wil werken met maatregelen, acties en interventies die daadwerkelijk bewezen effectief zijn, zodat gesubsidieerde interventies vaker zorgen voor winst (Wiering, 2015, p. 8).

Aangezien het beleidskader ‘Rotterdam Groeit’ benadrukt maatschappelijk effect te willen behalen door eerdergenoemde principes, vraagt dit van de afdeling Jeugd om de manier van werken aan te passen. Een eerste stap om meer effect te behalen is binnen de afdeling gezet door consequenter te werken met evidence-based interventies. Echter, uit de complexe praktijk blijkt ook dat de huidige structuur, cultuur en werkwijze aan verandering onderhevig zijn. Verandering van deze elementen is intern nodig om meer maatschappelijk effecten te bereiken. Op de afdeling is een veranderproces onder de naam ‘Jeugd On The Move’ in werking gezet. In 2016, na de decentralisatie van de jeugdzorg, begon dit proces met een aantal doorontwikkeling afspraken voor de afdeling. Het doel van deze afspraken was om het beleidskader Rotterdam Groeit goed te implementeren op de afdeling door meer in te zetten op effectiviteit en preventie (Gemeente Rotterdam, 2016).

In de doorontwikkeling afspraken zijn 15 acties rondom verschillende thema’s opgesteld, ook met betrekking tot de structuur, cultuur en werkwijze op de afdeling. Eén van de 15 speerpunten van het veranderproces is onderzoeken welke structuur voor de afdeling mogelijk is, wanneer rondom opgaven wordt gewerkt (Gemeente Rotterdam, 2016). Bovendien moet ook gekeken worden naar de vormgeving van cultuur en werkwijze op de afdeling.

Het verandertraject op de afdeling is dus ingezet om Rotterdam Groeit te implementeren en daarmee meer effect in de maatschappij te bereiken. Maatschappelijke effecten centraal stellen in het werk wordt door Pröpper ook wel ‘opgave gestuurd werken’ genoemd. Een term die momenteel aan populariteit wint in publieke organisaties. Een publieke organisatie moet volgens Pröpper, Litjens en Struik (2012) georganiseerd worden rondom opgaven, die tot doel hebben een gewenste situatie te bereiken waaraan de desbetreffende organisatie een bijdrage moet leveren (p.2). Ook de afdeling Jeugd heeft de ambitie om opgave gestuurd werken in te voeren. Het probleem is echter dat de afdeling niet weet hoe dit te realiseren. Zo bestaat geen duidelijke werkdefinitie van opgave gestuurd werken. Bovendien wordt verwacht dat de huidige

structuur, cultuur en werkwijze niet passen bij een opgaven gestuurde organisatie. Echter, het is onbekend welke veranderingen moeten plaatsvinden in deze elementen om opgave gestuurd te werken.

1.2 Probleemstelling

Zoals eerder beschreven, vragen de principes in het beleidskader Rotterdam Groeit om interne veranderingen op de afdeling. Zodoende heeft de afdeling Jeugd de ambitie om opgave gestuurd werken te implementeren. Veranderingen in structuur, cultuur en werkwijze zijn daarvoor noodzakelijk, zo blijkt uit de doorontwikkeling afspraken van 'Jeugd On The Move'. Ook in verandermanagementliteratuur zijn structuur, cultuur en werkwijze belangrijke elementen die gepaard gaan met verandertrajecten. Om te bepalen welke veranderingen nodig zijn op de afdeling, moet echter eerst de huidige situatie op de afdeling geschetst worden.

Deze masterthesis bestaat uit grofweg drie stappen. Eerst wordt een conceptuele verkenning gedaan naar de definitie van opgave gestuurd werken onder medewerkers van de afdeling. De gegeven definitie zal worden getoetst aan de elementen van het theoretische begrip. Daarna wordt door middel van interviews en observaties de huidige situatie op de afdeling in kaart gebracht. Vervolgens wordt verklaard welke veranderingen moeten worden doorgevoerd in de structuur, cultuur en werkwijze om opgave gestuurd werken mogelijk te maken in de toekomst. Tot slot zal, waar mogelijk, gereflecteerd worden op de aangedragen veranderingen vanuit de wetenschappelijke literatuur. De literatuur over welke structuur, cultuur en werkwijze gewenst zijn in een opgaven gestuurde organisatie is echter beperkt. Het schetsen van de gewenste situatie voor de afdeling is daarom meer exploratief en inductief van aard. Het in kaart brengen van de huidige situatie daarentegen heeft een deductief karakter, omdat dit wordt gedaan aan de hand van bestaande literatuur. In de paragrafen hieronder wordt op basis van bovenstaande de probleemstelling weergegeven en verder toegelicht.

1.2.1 Doelstelling

Onderzoek kan verschillende doelen nastreven. Daarom is het van belang om nauwkeurig aan te geven welk doel precies wordt nagestreefd. In deze thesis wordt gefocust op toegepast praktijkonderzoek, waarin een praktisch probleem van de afdeling Jeugd wordt opgelost teneinde een bijdrage te leveren aan de verbetering van de interne werkwijze van de afdeling (Van Thiel, 2010; Bleijenbergh, 2013). Volgens Verschuren & Doorewaard (2007) bestaat praktijkgericht onderzoek uit vijf soorten, behorend bij de verschillende fasen (diagnose, ontwerp, interventie, evaluatie) in de interventiecyclus (Vennix, 2008). In deze thesis is eerst sprake van een verklarend en toetsend deel. Daarna wordt een vorm van ontwerpgericht onderzoek toegepast, omdat beoogd wordt een werkbare structuur, cultuur en werkwijze te ontwikkelen.

De doelstelling van deze thesis luidt:

“Toetsen in hoeverre de huidige structuur, cultuur en werkwijze van de afdeling Jeugd van de gemeente Rotterdam voldoen aan de elementen van opgave gestuurd werken, teneinde een aanbeveling te doen over mogelijk gewenste veranderingen voor de inrichting van de afdeling Jeugd

1.2.2 Vraagstelling

De vraagstelling van het onderzoek hangt direct samen met de doelstelling en bakent het onderzoek af naar eenheid, tijd en plaats (Van Thiel, 2010, p. 25). De vraagstelling moet efficiënt en sturend van aard zijn, zodat uit de onderzoeksvraag blijkt wat nodig is om de doelstelling te kunnen realiseren (Verschuren & Doorewaard, 2007).

De volgende vraagstelling is geformuleerd:

“In hoeverre komen de huidige structuur, cultuur en werkwijze van de afdeling Jeugd van de gemeente Rotterdam overeen met de elementen van opgave gestuurd werken, en welke veranderingen moet de afdeling doorvoeren om opgave gestuurd werken te realiseren?”

Er zijn een aantal deelvragen opgesteld om de vraagstelling te kunnen beantwoorden, bestaande uit theoretische en empirische deelvragen. De deelvragen weerspiegelen de deelstappen die een onderzoeker moet uitvoeren om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden (Verschuren, 1999, p. 62). In de theoretische deelvragen wordt ingegaan op het concept ‘opgave gestuurd werken’ en de veranderbegrippen structuur, cultuur en werkwijze. De empirische deelvragen pogen de huidige en gewenste situatie op de afdeling Jeugd te ontrafelen.

Theoretische deelvragen:

1. Wat wordt volgens de literatuur verstaan onder opgave gestuurd werken en welke elementen omvat opgave gestuurd werken?
2. Wat houden de begrippen structuur, cultuur en werkwijze in volgens de literatuur?
3. Hoe moeten de begrippen structuur, cultuur en werkwijze worden vormgegeven in een opgaven gestuurde organisatie?

Empirische deelvragen:

1. Wat wordt op de afdeling Jeugd van de gemeente Rotterdam verstaan onder opgave gestuurd werken?
2. Wat is de huidige structuur, cultuur en werkwijze van de afdeling Jeugd van de gemeente Rotterdam?
3. Komen de huidige structuur, cultuur en werkwijze overeen met de theorie over opgave gestuurd werken?
4. Welke veranderingen in de structuur, cultuur en werkwijze zijn nodig op de afdeling Jeugd om opgave gestuurd werken mogelijk te maken?

1.3 Relevantie

Een bestuurskundig onderzoek kent een wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie. De relevantie van dit onderzoek wordt in twee afzonderlijke paragrafen beschreven.

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke literatuur over opgave gestuurd werken is beperkt. De grondleggers van het opgave gestuurd werken, Pröpper en Litjens, hebben een aantal artikelen gepubliceerd

hierover. In het artikel 'naar een opgaven gestuurde organisatie (2012)' noemen zij een aantal kenmerken van opgave gestuurd werken. Ook beschrijven zij hoe een opgaven gestuurde organisatie idealiter zou moeten worden vormgegeven. Echter, er zijn geen andere auteurs die gepubliceerd hebben over het begrip opgave gestuurd werken, zoals bedoeld in deze thesis. Een aantal andere concepten, zoals adaptief en responsief bestuur, lijken wel op 'opgave gestuurd werken', maar verschillen ook. Bovendien wordt door Pröpper en Litjens niet uitgebreid beschreven hoe de structuur, cultuur en werkwijze eruit moeten zien in een opgaven gestuurde organisatie. De *wetenschappelijke relevantie* van dit onderzoek is daarom ook dat het bijdraagt aan de beperkte wetenschappelijke literatuur over opgave gestuurd werken. Door het schetsen van randvoorwaarden en mogelijke veranderingen zal duidelijker worden, waaraan de structuur, cultuur en werkwijze moeten voldoen in een opgaven gestuurde organisatie. Kortom, er zal meer fundering ontstaan voor het concept. Bovendien zal meer duidelijkheid ontstaan over hoe opgave gestuurd werken het best kan worden toegepast in de praktijk door het ontrafelen van de gewenst geachte situatie op de afdeling..

1.3.2 Maatschappelijke relevantie

Door het beleidskader 'Rotterdam Groeit' probeert de afdeling Jeugd te werken aan de hand van vier principes. Deze principes zijn gericht op het kansrijk, veilig en gezond opgroeien van de jeugd in Rotterdam. In deze scriptie wordt de huidige situatie op de afdeling in kaart gebracht. Vervolgens wordt onderzocht welke veranderingen nodig zijn om opgave gestuurd werken mogelijk te maken. Het realiseren van een gewenste structuur, cultuur en werkwijze op de afdeling is van grote waarde voor de jeugd in Rotterdam. Wanneer de afdeling Jeugd opgave gestuurd zal werken, is het doel van het werk om maatschappelijke effecten te verwezenlijken. Door de structuur, cultuur en werkwijze van de afdeling in het teken te zetten van de maatschappij en de bereikte impact, kan de Rotterdamse jeugd mogelijk veiliger, kansrijker en gezonder opgroeien. Door interne veranderingen kunnen extern méér effecten optreden.

De afdeling Jeugd is dus bevoegd voor het kansrijk, veilig en gezond opgroeien van de Rotterdamse jongeren. Met de ambitie om opgave gestuurd te werken wil de afdeling het leven van de Rotterdamse jeugd verbeteren op de drie laatstgenoemde pijlers. Dit onderzoek bekijkt deze ambitie en haar premissen kritisch en schetst de veranderingen en uitdagingen om de ambitie waar te maken.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt de theorie over opgave gestuurd werken aan bod. Er wordt geschetst welke organisatie volgens de literatuur past bij deze manier van werken. Daarnaast worden structuur, cultuur en werkwijze belicht als factoren als uitkomsten van veranderprocessen. Tot slot, wordt, voor zover mogelijk, aangegeven hoe structuur, cultuur en werkwijze idealiter vormgegeven kunnen worden. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt de methodologie beschreven. De onderzoeksstrategie, case en methoden van dataverzameling worden besproken. Ook worden de drie belangrijkste begrippen binnen deze thesis geoperationaliseerd. Tot slot wordt aangetoond hoe de validiteit en betrouwbaarheid zijn gewaarborgd. Vervolgens worden de resultaten gepresenteerd in hoofdstuk 4. Daarin wordt eerst onderzocht welke definitie van opgave gestuurd werken de afdeling Jeugd hanteert. Vervolgens wordt de huidige situatie op de afdeling geschetst, om daarna de gewenste situatie in kaart te brengen. In hoofdstuk 5 wordt de vraagstelling beantwoord, en de relatie tussen de concepten aangetoond. Ook worden de

tekortkomingen van het onderzoek aan de kaak gesteld in de discussie. Tot slot, worden in hoofdstuk 6 aanbevelingen gedaan omtrent het realiseren van opgave gestuurd werken.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

De weergave van de wetenschappelijke literatuur over opgave gestuurd werken en de begrippen structuur, cultuur en werkwijze vormen de basis van dit hoofdstuk. In paragraaf 2.1 wordt opgave gestuurd werken gedefinieerd. Vervolgens wordt geschetst welke organisatievorm het meest geschikt is voor deze manier van werken. Tot slot worden in deze paragraaf de elementen van opgave gestuurd werken systematisch samengevat en vergeleken met de elementen van de traditionele overheid. Om een opgaven gestuurde organisatievorm te realiseren zijn veranderingen nodig in organisaties. In paragraaf 2.2 wordt daarom ingegaan op het veranderproces. Structuur, cultuur en werkwijze zijn factoren die in een opgaven gestuurde organisatie aan verandering onderhevig zijn. In paragraaf 2.3 wordt een definitie gegeven van deze drie hoofdbegrippen. De laatste paragraaf, 2.4, beschrijft welke structuur, cultuur en werkwijze volgens Pröpper & Litjens (2012;2017) gewenst zijn in een opgaven gestuurde organisatie. Ook deze paragraaf wordt afgesloten met een overzicht, waarin de structuur, cultuur en werkwijze van een opgaven gestuurde organisatie wordt vergeleken met die van de traditionele overheid.

2.1 Het concept 'Opgave gestuurd werken'

In deze paragraaf komt het concept opgave gestuurd werken aan bod. In paragraaf 2.1.1 worden een aantal redenen voor opgave gestuurd werken geschetst vanuit de context. Ook wordt ingegaan op de elementen van eerdere sturingsparadigma's, ofwel de meer traditionele overheid. Daaropvolgend, in paragraaf 2.1.2, worden de definitie en elementen van opgave gestuurd werken beschreven volgens de wetenschappelijke literatuur. Tot slot wordt in paragraaf 2.1.3 in kaart gebracht welk soort organisatie past bij opgave gestuurd werken. Paragraaf 2.1.4 sluit af met een algehele definitie van opgave gestuurd werken, en systematische vergelijking tussen deze manier van werken en traditionele sturingsvormen.

2.1.1 Context opgave gestuurd werken

Sturingsparadigma's

Volgens Houtgraaf (2018) hanteert het openbaar bestuur verschillende sturingsparadigma's om zich te kunnen aanpassen aan uitdagingen in de complexe context. Er bestaat onderscheid tussen drie verschillende sturingsparadigma's, die nadruk leggen op de staat, de markt of de maatschappij. Hoewel in theorie deze sturingsparadigma's op zichzelf staan, blijkt in de hedendaagse praktijk dat organisaties elementen uit de verschillende stromingen combineren.

De Bestuurskunde (Public Administration) als discipline kwam op in de 19^e eeuw, en werd geformaliseerd in de jaren '20 met het aantreden van het 'Traditionele Publieke Model' (hierna: Traditionele PA) met als grondlegger Max Weber (Hughes, 2003, p. 17). De bureaucratie van Weber werd gekenmerkt door; een overheid gebaseerd op wetten en duidelijke hiërarchie, standaardisatie, werken volgens regels, geschreven documenten, onpersoonlijkheid en full time professionals met een levenslange loopbaan (Osborne, 2006; Hughes, 2003, p. 21; Bordewijk & Klaassen, 2011). De idee was dat de staat de gehele sociale zekerheid op zich nam. In de traditionele PA stond 'de staat' centraal door haar brede set aan taken (Houtgraaf, 2018). Echter, de traditionele PA bleek onbeheersbaar en inefficiënt.

Als reactie op de zwakten van de traditionele PA, volgde het sturingsparadigma New Public Management (hierna: NPM) het traditionele model op. NPM zag de overheid als een

privaat bedrijf, waarin de nadruk lag op output en performance measurement (Osborne & Gaebler, 1992; Osborne, 2006). Hood (1991) voegt daaraan toe dat NPM leidde tot meer disaggregatie in de publieke sector. De disaggregatie en nadruk op resultaten zorgden voor grotere competitie tussen afdelingen. Echter, ook het werken met marktmechanismen en output measurement bleek inefficiënt voor het publieke karakter van diensten (Osborne, Radnor & Nasi, 2013).

Het volgende sturingsparadigma New Public Governance (hierna: NPG) ving de gebreken van NPM op. NPG richt zich voornamelijk op de maatschappij, waarbij burgers een meer participatieve rol krijgen in vergelijking tot traditionele vormen van democratie (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Bovendien focust NPG zich ook op het creëren van publieke waarden door een netwerk van actoren met dezelfde doelen bijeen te brengen (Osborne, 2006). Tot slot, in tegenstelling tot NPM is NPG gefocust op de wensen van de burger. De nadruk wordt gelegd op outcomes in plaats van output; het NPG-paradigma beoogt het behalen van effecten voorop te stellen (Hood, 1991; Osborne, 2006; Dunleavy et al, 2006). Kortom, in het sturingsparadigma NPG wordt van 'buiten naar binnen' gewerkt (De Goede, Kok & De Voogd, 2017).

Complexiteit

Publieke besluitvorming vindt plaats in dynamische systemen. Door dynamiek tussen elementen in een sociaal systeem kan een besluitvormer niet altijd hetzelfde bekende pad volgen. Zodoende moet besluitvorming worden aangepast aan deze toegenomen dynamiek. Kortom, besluitvormers moeten rekening houden met de complexiteit in de huidige maatschappij (Gerrits, 2012, p. 13-17). Door complexiteit krijgen overheden steeds vaker te maken met 'wicked problems'. Een wicked problem kent volgens Rittel & Webber (1973) zes karakteristieken. De belangrijkste karakteristieken zijn de onenigheid over de probleemdefinitie, de mogelijke oplossingen voor het probleem en de veelvoud aan betrokken actoren (Rittel & Webber in Edelenbos & Van Meerkerk, 2016, p. 54).

Aansluitend op wicked problems ontstaan door complexiteit ook 'cross-cutting' issues. Hoewel publieke organisaties zo gestructureerd zijn dat een logische overeenkomst bestaat tussen hun mandaat en het probleem wat moet worden opgelost, blijkt in de praktijk dat beleidsproblemen grensoverschrijdend zijn. Hedendaagse problemen raken verschillende departementen, afdelingen en zelfs lagen van het openbaar bestuur (Boyle, 1999, p. 9).

Door complexiteit en aanwezigheid van wicked problems zijn overheden ook geneigd om te verkokeren; complexe taken worden opgedeeld in kleinere deeltaken. Door differentiatie wordt coördinatie lastiger (Schillemans, 2008, p. 3). Verkokering leidt dan tot versplintering, terwijl de opgaven in de huidige complexe maatschappij vragen om een geïntegreerde aanpak en samenwerking. In de praktijk van het openbaar bestuur bestaat de roep om meer coördinatie, integratie en samenwerking (Pröpper, 2000, p. 107). De aanpak van maatschappelijke problemen is afhankelijk van een samenspel tussen organisaties en afdelingen binnen een organisatie. Bovendien leidt verkokering ook tot minder slagvaardigheid en daadkracht in publieke organisaties (Pröpper, 2000).

Om tegen bovenstaande achtergrond als publieke organisatie toch effectief te blijven, zijn veranderingen nodig. In de literatuur zijn verschillende organisatievormen ontwikkeld om, ondanks de complexiteit en het gebrek aan integraliteit, maatschappelijke effecten te bereiken. Opgave gestuurd werken, waarbij het bereiken van maatschappelijke outcomes hét ultieme doel is, kan een uitkomst bieden voor publieke organisaties. In de volgende paragraaf wordt dit concept uitgewerkt.

2.1.2 Definitie en elementen opgave gestuurd werken

In de vorige paragraaf zijn een aantal veranderingen in de maatschappij geschetst waardoor de overheid niet langer dezelfde koers kan blijven varen. Om als overheid effectief te blijven, worden steeds nieuwe organisatievormen en sturingsparadigma's bedacht, waarin de elementen structuur, cultuur en werkwijze meestal centraal staan. In de volgende alinea's zullen verschillende organisatievormen die overeenkomstig zijn aan opgave gestuurd werken worden uitgelicht. Vervolgens worden de verschillen tussen de organisatievormen aangegeven met als doel een definitie van opgave gestuurd werken te ontwikkelen.

De organisatievormen responsief bestuur en adaptief bestuur lijken op het concept opgave gestuurd werken. **Responsief** bestuur is volgens Bekkers (2007): "*de mate waarin de beoogde doelstellingen zijn gemaakt in overeenstemming met de oorspronkelijke wensen en voorkeuren van bijvoorbeeld burgers of bedrijven* (p. 373)". De overheid moet enerzijds overeenstemming vinden tussen de publieke voorkeuren en het gemaakte beleid (*rhetorical responsiveness*). Anderzijds moeten de voorkeuren van burgers ook daadwerkelijk terug te zien zijn in overheidsbeleid (*effective responsiveness*) (Binzer Hobolt & Klemmensen, 2008).

Adaptief bestuur doelt op het aanpassingsvermogen van publieke organisaties. Door de toegenomen complexiteit en de constant veranderende context is het cruciaal voor het openbaar bestuur om adaptief te zijn. Adaptief wil zeggen dat publieke organisaties over een aanpassingsvermogen beschikken om tegemoet te komen aan de razendsnelle ontwikkelingen in de maatschappij en de continue opkomst van nieuwe beleidsvraagstukken (Houtgraaf, 2018, p. 48; Van Doorne & Cordeweners, 2018).

Tot slot is **werken vanuit de bedoeling** een laatste en nieuwe organisatievorm. Hart en Buiting (2012) gaan uit van een model met drie werelden; de systeemwereld, de leefwereld en de bedoeling. Publieke organisaties werken vaak van binnen, vanuit de systeemwereld met regels en procedures, naar buiten. Met buiten wordt de plek waar de burger zich bevindt bedoeld. De burger is dus het einde van denkproces, terwijl zij het startpunt zouden moeten vormen. Hart en Buiting (2012) zijn van mening dat publieke organisaties hun systeemwereld moeten inrichten op de vraag in de samenleving.

Deze concepten kennen overeenkomsten met opgave gestuurd werken, maar tonen ook verschillen. Opgave gestuurd werken ontstond in 2012 met het verschijnen van het artikel '*naar een opgaven gestuurde organisatie: Samen meer realiseren*'. Dit concept gaat uit van publieke organisaties georganiseerd rondom opgaven. Een opgave heeft tot doel om een gewenste situatie te bereiken waaraan de desbetreffende organisatie een bijdrage moet leveren, waarbij de opgave liefst geformuleerd is in termen van *maatschappelijke effecten* (Pröpper, Litjens & Struik, 2012, p. 2). De opgave is te allen tijde sturend en daarmee bepalend voor wie mee doet en welke taken uitgevoerd moeten worden. Iedereen die van toevoegde waarde is, doet mee (Pröpper & Litjens, 2017, p. 6). Samenwerking tussen interne en externe partijen is dus vereist wanneer maatschappelijke effecten gerealiseerd moeten worden.

Opgaven kennen verschillende 'lagen'. De belangrijkste laag is het bereiken van maatschappelijke effecten. Verder worden samenwerking met andere partijen, interne organisatie en beleidsproducten gezien als onderdelen. Een opgave is echter pas geslaagd als maatschappelijke effecten worden bereikt en deze leidend zijn voor nieuwe opgaven. Wanneer een opgave alleen gericht is op samenwerking met andere partijen of één van de andere lagen wordt dit een 'halffabricaat' genoemd (Pröpper & Litjens, & Struik, 2012, p. 2).

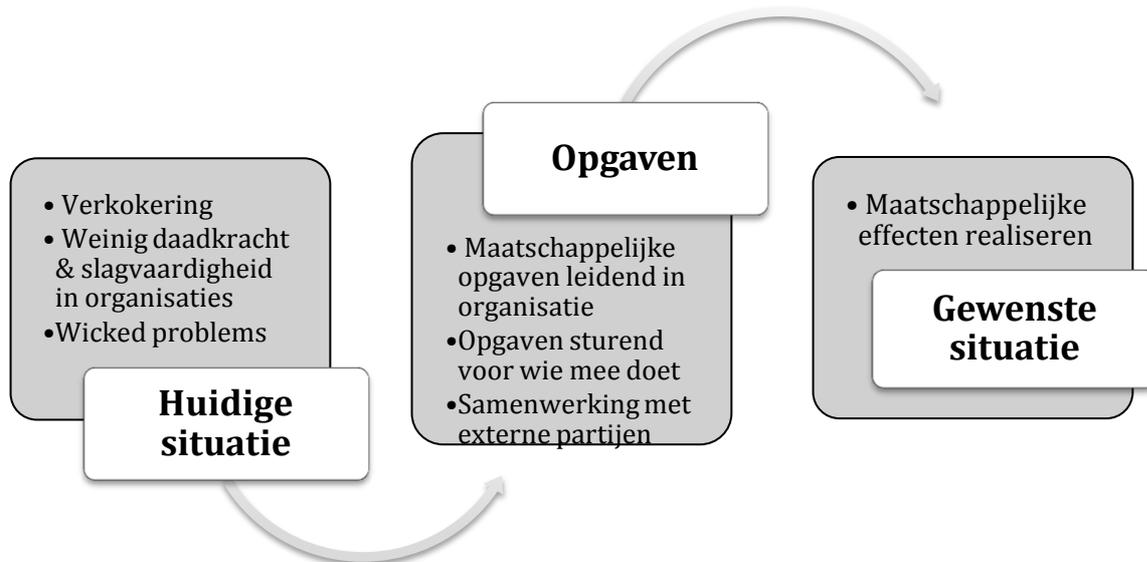
Concluderend kan worden gesteld dat opgave gestuurd werken meer dan responsief

bestuur, adaptief bestuur en werken vanuit de bedoeling de nadruk legt op het bereiken van maatschappelijke effecten. Bovendien gaat opgave gestuurd werken een stap verder; er wordt nagedacht over hoe een organisatie intern vormgegeven moet worden. Werken vanuit de bedoeling wil door van 'buiten naar binnen' te werken meer maatschappelijk effect bereiken, maar schetst geen concreet idee over de realisatie daarvan. Omdat bij opgave gestuurd werken wordt nagedacht over de inrichting van de organisatie, wordt ook automatisch gekeken naar benodigde veranderingen.

Volgens Pröpper, Litjens en Struik (2012) moeten de geformuleerde opgaven voldoen aan de volgende componenten:

- De ambities en mijlpalen;
- De hiervoor benodigde middelen (tijd, informatie, budget);
- Het opgaveteam: de mensen van de eigen organisatie wiens inzet en competenties nodig zijn de opgaven te realiseren;
- Externe personen en organisaties met wie wordt samengewerkt;
- Voortgang en resultaten (p. 2)

De figuur hieronder vat de kern van opgave gestuurd werken samen:



Figuur 1: Kern opgave gestuurd werken. Eigen adaptatie gebaseerd op Pröpper & Litjens (2017).

2.1.3 Opgave gestuurd werken: Soort organisatie?

Volgens Pröpper, Litjens en Struik (2012) moeten gemeenten toewerken naar een *opgaven gestuurde organisatievorm* (p.2). Om een opgaven gestuurde organisatie te creëren, moeten een aantal veranderingen plaatsvinden in de huidige structuur, cultuur en werkwijze van een organisatie. De belangrijkste veranderingen, die nodig zijn om te transformeren tot een opgaven gestuurde organisatie, staan hieronder opgesomd. Deze kunnen ook beschouwd worden als elementen van een opgaven gestuurde organisatie:

- 1) *Herstel eenheid van leiding, weg met lijnstructuur*: door samenhangende opgaven te verzamelen onder programma's krijgt de directie de eenheid van leiding in een organisatie terug. Door verkokering worden beleidsmedewerkers zowel door de lijn als de staf aangestuurd. Deze voorwaarde betekent dat mensen en middelen worden verzameld rondom een inhoudelijke opgave, wat de traditionele lijnstructuur overbodig maakt;
- 2) *'Span of Focus' in plaats van 'Span of Control'*: in organisaties wordt gekeken naar het aantal mensen dat een leidinggevende kan aansturen en begeleiden. In een opgaven gestuurde organisatie wordt vooral gekeken naar het aantal opgaven, waarover een teamleider overzicht kan houden;
- 3) *Focus op uitvoeren en realiseren in plaats van plannen maken*: de opgaven gestuurde organisatie legt nadruk op het realiseren van het ultieme doel (maatschappelijk effect) in plaats van beleid maken. Daarbij is het belangrijk dat visievorming gepaard gaat met realisatie bij alle betrokken samenwerkende partijen;
- 4) *Integraal werken in plaats van verkokering*: in het openbaar bestuur maken afdelingen hun eigen sectorale plannen en beleid. Dit doen zij vaak vanuit een deelopgave, en niet vanuit een gemeenschappelijke opgave, waardoor het geheel aan beleid van verschillende afdelingen vaak inconsistent is. Het realiseren van gemeenschappelijke opgaven vormt het middelpunt waar de samenwerking en integraliteit tussen de verschillende partijen om draait (Pröpper & Litjens, 2017);
- 5) *Geen vergadercultuur, maar samen bouwen*: veel tijd in publieke organisatie gaat verloren aan vergaderingen, waarbij een gemeenschappelijke focus vaak afwezig is. In een opgaven gestuurde organisatie is het de bedoeling dat mensen voortbouwen op een gemeenschappelijke noemer, zodat de opgaven centraal staan;
- 6) *Flexibele organisatie in plaats van vaste organisatiestructuur*: de opgaven gestuurde organisatie heeft een minimale, maar flexibele structuur. Het samenstellen van teams gebeurt volledig vanuit de inhoud van de opgaven. Verandert de inhoud van de opgave, dan verandert ook de samenstelling van het team. Zoals eerder genoemd bij punt 1, leidt dit ook tot een organisatie, waarin de vaste organisatiestructuur met lijnmanagers aan de kant wordt geschoven (Pröpper, Litjens & Struik, 2012, pp. 2-5).

2.1.4 Samenvatting definitie opgave gestuurd werken

Op basis van bovenstaande literatuur kan geconcludeerd worden dat opgave gestuurd werken samengevat de volgende elementen bevat:

- **Maatschappelijke effecten bereiken**: Het behalen van maatschappelijke effecten is het hoogste doel in de organisatie. Als dit element niet aanwezig is, of alleen naar de andere elementen wordt gekeken is geen sprake van opgave gestuurd werken.
- **Interne organisatie rondom opgaven**: Het effect moet leidend zijn voor welke opgaven worden opgepakt. De interne organisatie moet vervolgens in het teken staan van de aanwezige opgaven. De opgaven zijn dus sturend voor wie mee doet.
- **Integraal werken, zowel intern als extern**: Opgave gestuurd werken probeert verkokering tegen te gaan door opgaven integraal aan te pakken in plaats van in teams of afdelingen. Wie van toegevoegde waarde is doet mee, ongeacht van welke afdeling deze persoon afkomstig is. Niet alleen intern moet worden samengewerkt, ook externe stakeholders worden betrokken.

- **Opgaven gestuurde organisatie als organisatievorm:** De opgaven gestuurde organisatie kent een flexibele structuur, waarin de eenheid van leiding wordt hersteld. Er bestaan daarin geen lijnmanagers meer.

“Opgave gestuurd werken is een werkwijze en flexibele organisatievorm zonder vaste lijnstructuur, waarin het bereiken van maatschappelijke effecten centraal staat, middels een interne organisatie dienend aan desbetreffende opgaven en integraal werken, zowel intern als met externe stakeholders.”

Deze elementen kunnen worden samengevoegd tot onderstaande definitie:

In paragraaf 2.1.1 zijn de drie belangrijkste sturingsparadigma's beschreven. Osborne (2006) noemt PA en NPM ook wel de 'shadows of the past', wat impliceert dat deze twee sturingsparadigma's geschaard kunnen worden onder een meer 'traditionele overheid'. De traditionele overheid verschilt op een aantal punten van opgave gestuurd werken. De focus van de traditionele overheid is sterk intern-, taak- en outputgericht. Opgave gestuurd werken is echter zowel intern als extern gericht, ofwel intra-organisatorisch. Bovendien is deze manier van werken outcomegericht. Een tweede verschil kan geschaard worden onder het doel. De traditionele overheid richtte zich eerst voornamelijk op het naleven van de regels en wetten van de bureaucratie, waarna efficiëntie voorop kwam te staan in het NPM-paradigma. Opgave gestuurd werken staat niet voor deze doelen; het bereiken van maatschappelijke effecten door het realiseren van opgaven is het hoogste doel. Een laatste verschil is de 'nature of the state' in combinatie met de organisatiestructuur. De traditionele overheid kent een hiërarchische en vaste organisatiestructuur. Ten tijde van NPM werden publieke organisaties zelfs opgedeeld in kleine verkokerde units met eigen deeltaken. Opgave gestuurd werken daarentegen gaat uit van een integrale overheid, waarin interne en externe stakeholders met elkaar samenwerken. Bovenstaande verschillen worden in tabel 1 hieronder systematisch weergegeven. NPG wordt door Osborne (2006) gezien als een toekomstig paradigma, waarin outcomes bereiken met actoren die gedeelde waarden hebben centraal staat. De elementen van NPG komen vrijwel overeen met die van opgave gestuurd werken. Daarom zal NPG niet worden meegenomen in onderstaande tabel.

| | Traditionele overheid | | Opgave gestuurd werken |
|-----------------------------------|---|---|---|
| | PA | NPM | |
| <i>Focus</i> | Intern: op beleidssysteem Taakgericht/ policy implementatie | Intern: Inter-organisatorisch management Product/outputgericht | Extern + intern: Intra-organisatorisch management Effect/ outcomegericht |
| <i>Doel</i> | Beheersbare staat → Naleven van de 'rule of law' in de bureaucratie Beleidsproducten realiseren | Efficiëntie, performance management Privatiseren van overheidsservices d.m.v. competitie | Maatschappelijke effecten bereiken Opgaven realiseren |
| <i>Aard van de staat/overheid</i> | Unitaire overheid | Opgesplitste overheid (verkokerd) | Pluralistische, integrale overheid |
| <i>Organisatiestructuur</i> | Hiërarchische structuur met duidelijke lijnstructuur | Vaste organisatiestructuur met duidelijke lijnstructuur Kleine units die hun eigen subdoelen en deeltaken hebben | Flexibele organisatiestructuur, zonder lijnstructuur Samenwerking tussen interne en externe partijen: integraal werken |

Tabel 1: Vergelijking traditioneel model (o.b.v. Osborne (2006) en opgave gestuurd werken (o.b.v. Pröpper & Litjens (2012)).

2.2 Structuur, cultuur en werkwijze in het veranderproces

Om opgave gestuurd werken te realiseren zullen een aantal veranderingen moeten plaatsvinden in organisaties. Structuur, cultuur en werkwijze zijn onderdelen van organisaties die door middel van interventies in het veranderproces veranderd worden. In paragraaf 2.2.1 wordt een definitie gegeven van 'verandering'. In de paragraaf daaropvolgend worden structuur, cultuur en werkwijze belicht als belangrijke onderdelen van het veranderproces.

2.2.1 Definitie verandering

Er is een veelzijdigheid aan definities van het begrip verandering. De Caluwe & Vermaak (2006) bakenen dit begrip af door in veranderprocessen slechts te kijken naar geplande verandering. Van geplande verandering is sprake als de organisatie enige mate van sturing of beïnvloeding wil geven aan het proces (p. 106). Verschillende auteurs ontwikkelden een definitie van geplande verandering, waarbij verschillen en overeenkomsten bestaan tussen de

kernbestanddelen van het begrip. De Caluwe & Vermaak (2006) hebben op basis van een aantal andere definities zes overkoepelende bestanddelen ontwikkeld. De volgende zes bestanddelen worden genoemd (p. 105): 1) bestemming 2) historie 3) actoren 4) processen 5) betekenisgeving 6) reflectie. Deze zes bestanddelen samen vormen een brede definitie van 'veranderen'. De Caluwe & Vermaak (2006) hanteren de volgende definitie: *'Veranderen is het vinden van een bestemming; in een gemeenschap van actoren; door gecommiteerde participatie in diverse processen; waaraan je met elkaar betekenis geeft; mede vanuit de historie die je hier gebracht heeft; waarbij je handelen door professionele reflectie wordt gegidst* (p. 107). Deze definitie wordt gehanteerd in dit onderzoek.

2.2.2 Het veranderproces: structuur, cultuur en werkwijze als onderdelen van verandering

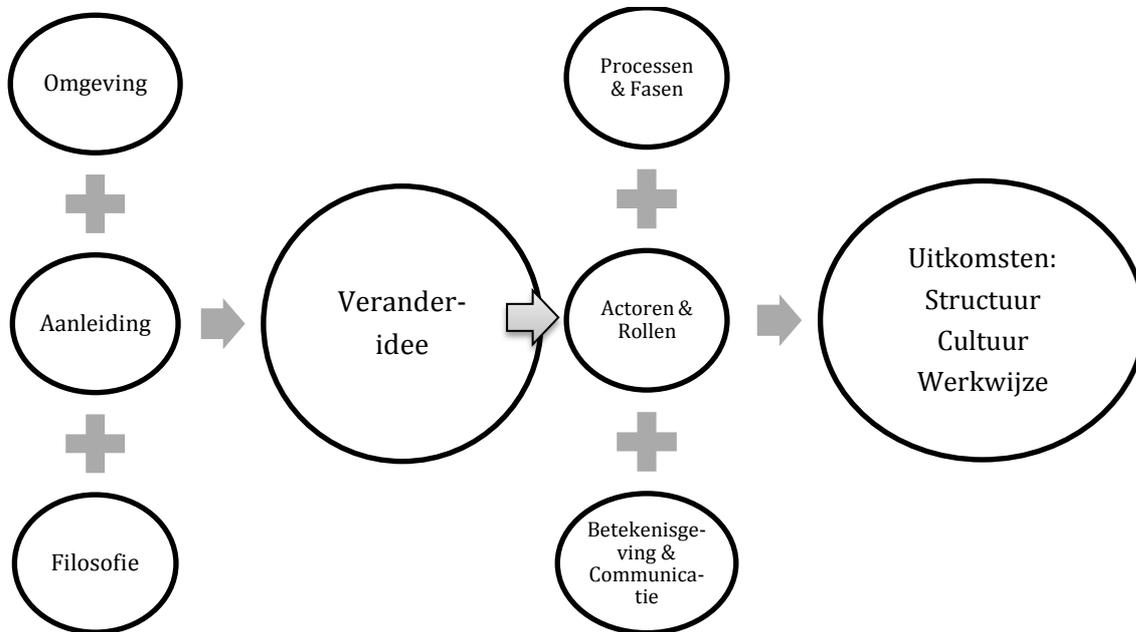
Structuur, cultuur en werkwijze zijn belangrijke uitkomsten in veranderprocessen. Aan de hand van het verandermodel van de Caluwe & Vermaak (2006) en het 7S Framework van McKinsey zal dit worden toegelicht.

Het startpunt van het verandermodel van de Caluwe & Vermaak (2006) begint bij een veranderidee. Aan dat veranderidee liggen drie invloedsfactoren ten grondslag. Deze factoren zijn de omgeving, de aanleiding en de filosofie van een organisatie. Zij zorgen voor een noodzaak of wenselijkheid van een verandering (pp. 113-117). Vervolgens wordt het veranderidee in werking gezet. Om van de huidige situatie naar uitkomsten te komen worden drie stromen gebruikt. De eerste stroom wordt gekenmerkt door de verschillende rollen die kunnen worden aangenomen in een veranderproces. Naast rollen zijn ook inhoudelijke activiteiten onderdeel van de weg van de huidige naar de gewenste situatie. De inhoudelijke activiteiten betreffen fasen en processen. Tot slot, de laatste stroom die leidt tot uitkomsten is communicatie en betekenisgeving. Veranderprocessen omvatten een dialoog tussen betrokkenen, die samen door middel van taal een nieuwe werkelijkheid creëren (De Caluwe & Vermaak, 2006, pp. 11-125).

Bovengenoemde onderdelen in het veranderproces zullen leiden tot bepaalde uitkomsten. De uitkomsten zijn opgedeeld in vijf soorten overkoepelende kenmerken waarin verandering kan optreden. Deze bestaan uit kenmerken van producten en diensten, kenmerken van bedrijfsprocessen, kenmerken van mensen, kenmerken van interactie en kenmerken van inrichting en besturing. Laatstgenoemde is relevant voor deze thesis, omdat structuur en cultuur hieronder vallen. Ook werkwijze is indirect onderdeel van deze kenmerken. De kenmerken van inrichting en besturing bestaan uit systemen, strategie, structuur, cultuur, personeel en managementstijl. Deze zes kenmerken tonen overeenkomsten met het 'McKinsey 7S Framework'. Dit framework werd voor het eerst geïntroduceerd door Pascale & Athos (1981) in hun boek *'The Japanese Art of Management'*. Het model werd ontworpen om de effectiviteit en performance van organisaties te analyseren (Singh, 2013; Tompkins, 2005). Het 7S Framework bestaat uit zeven elementen: structure, strategy, systems, style, staff, skills en shared values. De eerste drie zijn 'harde' elementen, omdat zij zich gemakkelijk lenen voor systematische planning en rationele analyses. Bij de laatste vier elementen is systematische planning minder geschikt. Daarom worden dit 'zachte' elementen genoemd (Pascale & Athos, 1981). Het 7S Framework is dus vrijwel gelijk aan de kenmerken van inrichting en besturing van de Caluwe & Vermaak (2006). Het toevoegen van een zevende kenmerk, namelijk skills, is het enige verschil.

In deze scriptie worden structuur, cultuur en werkwijze onderzocht. Deze drie onderdelen zijn gekozen omdat ze vaak samenhangen in organisaties. Het onderzoeken van organisatiestructuur alleen is niet voldoende om de huidige situatie in kaart te brengen. Het handelen van

medewerkers en hun overtuigingen moeten ook worden meegenomen. Concluderend zijn structuur, cultuur en werkwijze drie belangrijke en samenhangende componenten die door inzet van veranderprocessen vaak aan verandering onderhevig zijn in organisaties. Figuur 2 hieronder toont overzichtelijk aan hoe structuur, cultuur en werkwijze gepaard gaan met veranderprocessen:



Figuur 2: Veranderproces met structuur, cultuur en werkwijze als onderdelen van verandering. Eigen adaptatie De Caluwe & Vermaak (2006).

2.3 Definities begrippen

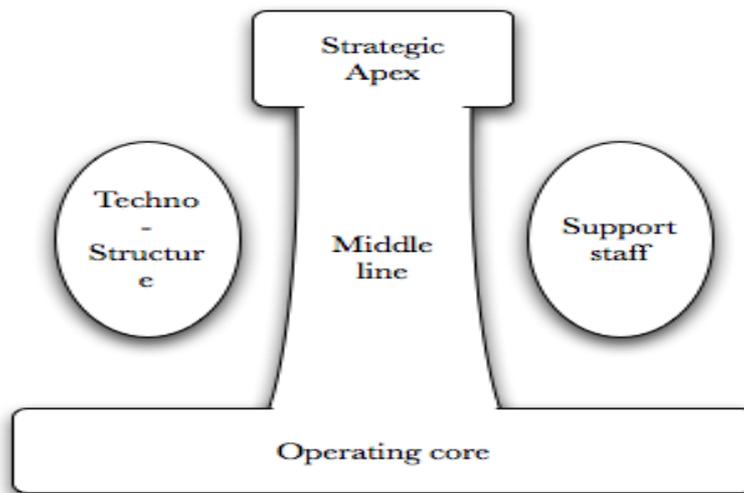
In de volgende paragrafen wordt een definitie gegeven van de drie belangrijkste theoretische begrippen binnen deze thesis. In paragraaf 2.3.1 wordt de theorie over organisatiestructuur weergegeven aan de hand van Mintzberg (2013). Vervolgens wordt in paragraaf 2.3.2 organisatiecultuur uitgewerkt aan de hand van Cameron & Quinn (2011). Tot slot wordt in paragraaf 2.3.3 het begrip werkwijze toegelicht. Deze definities worden in kaart gebracht aan de hand van bestaande literatuur om de huidige situatie op de afdeling te kunnen analyseren.

2.3.1 Definitie organisatiestructuur

Structuur wordt gedefinieerd als: *“the set of all the ways in which the work is divided into different tasks, achieving coordination”* (Mintzberg, 1983: in Martinez Leon & Martinez Garcia, 2011, p. 542). Volgens Pascale & Athos (1981) wordt structuur gekenmerkt door een *‘characterization of the organization chart’* (p. 81). Zerilli (1978) voegt daaraan toe dat de *‘characterization’* de relaties, communicaties, besluitvormingsprocessen, procedures en systemen in een organisatie weerspiegelt. De Caluwe & Vermaak (2006) bakenen in hun definitie structuur af naar drie dimensies. Structuur is volgens hen *‘de taak-, verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling en de compensatie daarvan’* (De Caluwe & Vermaak, 2006, p. 111).

Het bestuderen van een organogram van een organisatie is niet voldoende om de structuur ervan te begrijpen. Een organogram geeft de informele, communicatie- en machtsrelaties niet weer. De formele posities worden daarentegen wel weergegeven (Mintzberg, 2013, p. 21). Mintzberg is met zijn boek *‘Structure in Fives’* (1983) de meest gebruikte auteur wat betreft organisatiestructuren. Organisatiestructuren bestaan volgens hem uit vier

elementen, die bepalend zijn voor het type organisatiestructuur. Mintzberg (1980) onderscheidt daarin vijf configuraties. Het eerste element omvat vijf basiskenmerken van een organisatie. De *operating core* omvat alle medewerkers, die de producten en services van de organisatie produceren. De *strategic apex* bestaat uit alle top managers van de organisatie. De leidinggevenden, die in de formele lijn de schakel zijn tussen de werkvloer en de topmanagers vormen de *middle line*. De *technostructure* bestaat uit analisten, die zich bevinden buiten de formele lijnstructuur. Zij analyseren het structuurdesign. Tot slot wordt de *support staff* gekenmerkt door groepen, die indirect support geven aan de rest van de organisatie (Mintzberg, 1980, pp. 323-324). De vijf onderdelen van een organisatie zijn hieronder afgebeeld:



Figuur 3: Basisonderdelen van een organisatie. Mintzberg (1980).

Naast de basiselementen van een organisatie onderscheidt Mintzberg (2013) negen ontwerpparameters, die uiteen vallen in vier algemene categorieën. De vier algemene categorieën zijn: 1) het ontwerp van posities, 2) het ontwerp van de superstructuur, 3) het ontwerp van laterale overlegstructuren en 4) het ontwerp van besluitvormingssystemen.

Bij het ontwerp van individuele posities horen drie ontwerpparameters. De eerste is taakspecialisatie. Taakspecialisatie heeft te maken met arbeidsverdeling. Daarbij wordt gekeken naar het aantal deeltaken (reikwijdte) en de inhoud van de taken (breedte). Mintzberg (2013) onderscheidt twee vormen van taakspecialisatie, namelijk verticale en horizontale taakspecialisatie (p. 27). De tweede ontwerpparameter, die hoort bij het ontwerp van individuele posities, is gedragsformalisatie. Er bestaan drie basismethoden om gedrag te formaliseren; door functie, werk en regels. Organisaties willen gedrag formuleren om het gedrag van medewerkers voorspelbaar en controleerbaar te maken. Daardoor kunnen de activiteiten in een organisatie beter gecoördineerd worden. Organisaties die worden gekenmerkt door een hoge mate van gedragsformalisatie en dus gestandaardiseerd gedrag worden bureaucratische organisaties genoemd. Organische organisaties, daarentegen, zijn organisaties waarin standaardisatie ontbreekt (Mintzberg, 2013, p. 35-39). De derde ontwerpparameter is training en indoctrinatie. Deze twee instrumenten worden in organisaties gebruikt om nieuwe medewerkers het noodzakelijke gedrag aan te leren, *voordat* zij aan hun werk beginnen. Bij beide elementen vindt een proces van internalisering plaats (Mintzberg, 2013, p. 41).

Als het ontwerp voor de individuele posities gemaakt is, moet de 'superstructuur' van

een organisatie in kaart gebracht worden. Daarin wordt enerzijds gekeken naar de eerste ontwerpparameter; de groepering van eenheden. Groepering maakt het mogelijk om de coördinatiemechanismen 'direct toezicht' en 'onderlinge aanpassing' te stimuleren (Mintzberg, 2013, pp 49-50). Daarnaast is groepering van eenheden een handig hulpmiddel voor het maken van de organogram. De basis voor de groepering bestaat uit zes verschillende indelingen (zie operationalisatie). Vervolgens onderscheidt Mintzberg (2013) vier criteria, die organisaties gebruiken bij het selecteren van de eerdergenoemde basis. Dit zijn: samenhang tussen de uit te voeren werkzaamheden, samenhang tussen werkprocessen, samenhang betreft werkomvang, en de sociale samenhang (pp. 57-61). De tweede parameter, de grootte van de eenheden, houdt zich bezig met hoeveel posities iedere eenheid moet omvatten en hoe groot de span of control is van de manager.

De superstructuur van een organisatie moet bestaan uit laterale verbindingen. Eén van de parameters is het planning- en controlesysteem. Planning en controle samen reguleren de output van een organisatie. *'Zonder planning vooraf is controle niet mogelijk, en plannen zijn zinloos zonder controle achteraf'* (Mintzberg, 2013, p. 78). Ook verbindingsmiddelen vormen een ontwerpparameter van de laterale verbindingen. Verbindingsmiddelen regelen de onderlinge aanpassing in een organisatie. Verbindingsmiddelen zijn dus middelen die opgenomen kunnen worden in de formele structuur om het contact tussen individuen te stimuleren. Voorbeelden van verbindingsmiddelen zijn taakgroepen, matrixstructuren en de integratiemanager (Mintzberg, 2013, p. 87). De vierde categorie is het ontwerp van besluitvormingssystemen. Een besluitvormingssysteem kan ofwel gecentraliseerd dan wel gedecentraliseerd zijn. Van centralisatie is sprake als alle beslissingsbevoegdheid geconcentreerd is bij één functionaris. Als de bevoegdheden verdeeld zijn over meerdere functionarissen, is sprake van decentralisatie (Mintzberg, 2013). Decentralisatie kan twee vormen aannemen, verticale en horizontale. Bij verticale decentralisatie delegeren managers de formele macht naar lagere niveaus. Wanneer de formele macht wegstroomt uit de gezagslijn naar medewerkers uit de staf wordt gesproken over horizontale decentralisatie (p. 105).

Tot slot vormen coördinatiemechanismen een aparte categorie in de operationalisatie. De coördinatiemechanismen bestaan uit standaardisatie, onderlinge aanpassing en directe supervisie (Mintzberg, 1980). Van standaardisatie is sprake als het werk gecoördineerd wordt door standaarden, zoals regels en regulaties. Bij directe supervisie geeft een individuele manager opdrachten aan zijn werknemers. Op die manier wordt het werk gecoördineerd. Wanneer individuen zichzelf coördineren door informeel met elkaar te communiceren is onderlinge aanpassing het coördinatiemechanisme.

Volgens Mintzberg (1980; 2013) leiden de negen ontwerpparameters, in verschillende vormen, tot één van de vijf bestaande configuraties. De configuraties worden gekenmerkt door de verschillende onderdelen van het element, waarin één van de vijf basiskenmerken een sleutelrol speelt. De configuraties zijn ideaaltypen en kunnen in de praktijk hybride zijn. De vijf configuraties zijn:

- *Simpele structuur*

De simpele structuur bestaat alleen uit de strategic apex en de operating core. Een organisatie heeft dus géén techno structuur en support staff. Ook is de hiërarchische middle line afwezig. De manager speelt een belangrijke sleutelrol in de simpele structuur, omdat besluitvorming gecentraliseerd is. Daarnaast is gedrag niet geformaliseerd. Ook communicatie tussen de operating core en managers verloopt informeel. Omdat vaak maar één manager deel uit maakt

van de strategic apex is sprake van directe supervisie over de organische operating core. De operating core bestaat vaak uit maar één unit, en dus komt arbeidsdeling niet voor (Mintzberg, 1980, p. 331).

- *Machine bureaucratie*

De machine bureaucratie wordt gekenmerkt door specialisatie en routinetaken in de vele units van de operating core. Er wordt gewerkt vanuit geformaliseerde procedures, waarbij in de administratieve structuur een duidelijke scheiding is tussen de lijn en de staf. Verder bestaat een relatief gecentraliseerde besluitvorming, waarin de strategic apex alle grote beslissingen maakt. De reden voor een gecentraliseerde besluitvorming is de aanwezigheid van regels, regulaties en de behoefte aan controle. Tot slot is de manier van coördinatie gebaseerd op de standaardisering van werkprocessen. Daarom speelt de techno structuur, waarin de analisten zich bevinden die het werk standaardiseren, een sleutelrol in deze structuur. Daardoor is sprake van een beperkte informele macht voor de techno structuur; gelimiteerde horizontale decentralisatie is aanwezig. Deze structuur komt vaak voor in massaproductie bedrijven (Mintzberg, 1980, pp. 332-333).

- *Professionele bureaucratie*

Organisaties kunnen ook bureaucratisch en gedecentraliseerd zijn. Het coördinatiemechanisme moet daarvoor de ruimte geven. Standaardisatie van skills zorgt hiervoor. Een organisatie, waarin sprake is van veel autonomie en decentralisatie, wordt getypeerd als professionele bureaucratie. De professionele bureaucratie bestaat uit een operating core, waarin goed getrainde professionals met veel autonomie zich bevinden. De formele en informele macht ligt dus voornamelijk bij de professional. Dit maakt de operating core tot belangrijkste element in de structuur. De managers in de middle line moeten zijn zelf ook professional én ondersteunen de operating core. De techno structuur vormt slechts een klein deel in deze structuur. Omdat professionals complex werk uitvoeren, worden werk en output niet gestandaardiseerd. Wel bestaat een grote support staff, die het simpele en routinematige werk uitvoeren. De support staff lijkt meer op een machine bureaucratie en staat in dienst van de professionals (Mintzberg, 1980, p. 334).

- *Divisiestructuur*

De divisiestructuur bestaat uit relatief autonome divisies die hun eigen markt voorzien. Deze structuur is dan ook vooral gebaseerd op de markt. De 'middle line' vormt het belangrijkste onderdeel van de organisatie en daardoor is sprake van gelimiteerde verticale decentralisatie. Een centraal 'hoofdkwartier' coördineert alle divisies. Het hoofdkwartier moet de doelen van de autonome divisies met haar eigen doelen zien te verenigen. Het coördinatiemechanisme dat daarvoor gebruikt wordt, is de standaardisatie van output door gebruik van performance control systems. Een deel van het hoofdkwartier bestaat uit een kleine techno structuur, die het performance control systeem ontwerpt. Een ander deel van het hoofdkwartier bestaat uit de support staff. De support staff zijn de units die alle divisies ondersteunen. De structuur van de divisies zelf lijkt op een machine bureaucratie, omdat de divisies bureaucratisch en integraal zijn. Het gebruik van de divisiestructuur wordt het meest toegepast wanneer sprake is van markt diversiteit (Mintzberg, 1980, p. 335-336). Mintzberg (1980) zegt hierover: *"The divisionalized form is the common structural response to an integrated Machine Bureaucracy that has diversified its product or services lines horizontally"* (p. 336).

- *Adhocratie*

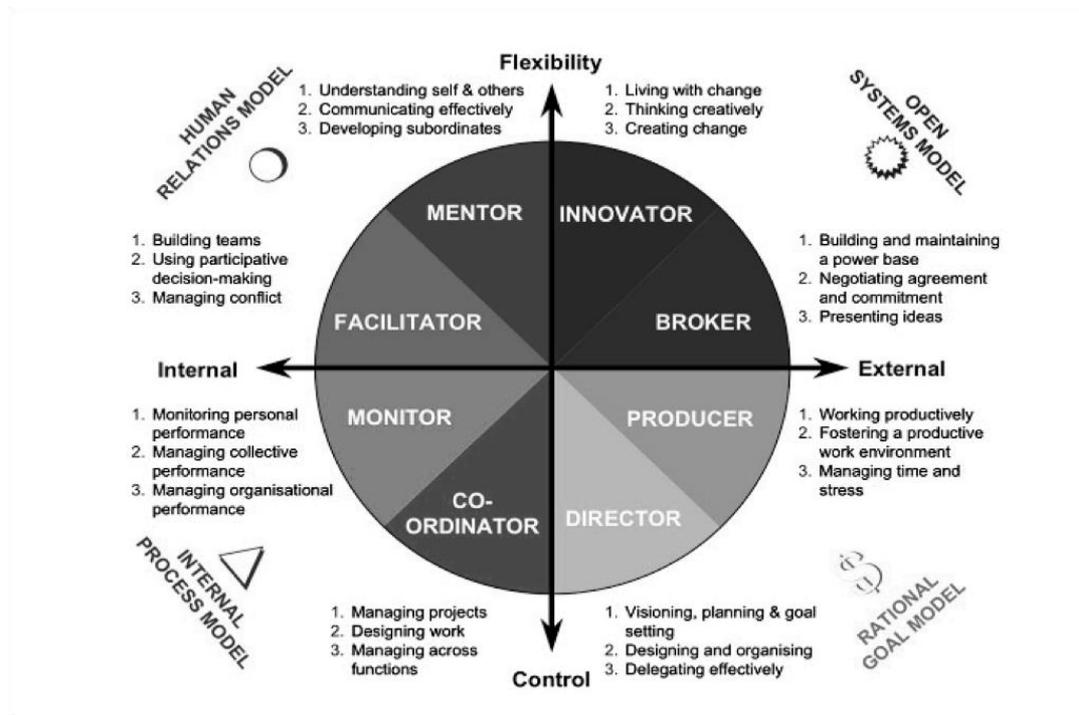
Deze structuur leent zich voor innovatie. De experts worden ingedeeld in projectteams in de vorm van functionele units. De structuur is organisch met weinig gedragsformalisatie. Er is sprake van horizontale werkspecialisatie gebaseerd op formele training. Het standaard coördinatiemechanisme binnen en tussen teams is onderlinge aanpassing. De adhocratie is een matrixstructuur, waarin de lijn-staf indeling in een organisatie vervaagd. Projectteams bestaan uit alle onderdelen van een organisatie. Door het werken met projectteams bepaalt de strategische apex niet langer de strategie. De strategie wordt bepaald aan de hand van ad hoc beslissingen in de projectteams. Er bestaan twee hoofdtypen adhocratie. De operationele variant verweeft de administratie en de operating core in een ad hoc project. De administratieve vorm maakt wel een duidelijk onderscheid tussen de administratie en de operating core. De operating core vormt een eigen structuur, zodat de administratie kan functioneren als een adhocratie (Mintzberg, 1980, pp. 336-337).

Laatstgenoemde type organisatiestructuur, de adhocratie, past het volgens de theorie het best bij opgave gestuurd werken. De keuze voor de adhocratie heeft twee redenen. Ten eerste is het in deze organisatievorm mogelijk om medewerkers in te delen in onafhankelijke projectteams met veel vrijheid. Deze zelfsturende projectteams zijn te vergelijken met de opgaveteams van Pröpper & Litjens (2012). Bovendien, en ten tweede, is bij de adhocratie sprake van een vervaging van de lijn-stafstructuur, waarin de lijn minder belangrijk wordt. Pröpper & Litjens (2017) zijn van mening dat in een opgaven gestuurde organisatie de lijnstructuur moet worden afgeschaft. Deze organisatiestructuur leent zich daar het best voor.

2.3.2 Definitie organisatiecultuur

Cultuur is volgens De Caluwe & Vermaak (2006): *'De gemeenschappelijke waarden en normen van een groep mensen en de daaruit voortvloeiende manieren van doen'* (p. 111). Pascale & Athos (1981) spreken over 'shared values'. Shared values zijn overkoepelende significante doelen en leidende waarden, waaraan medewerkers zich toewijden. De doelen en waarden zijn 'zachte' aspecten die mensen écht belangrijk vinden (pp. 81-82). Schein (1985) voegt in zijn definitie toe dat cultuur een patroon van basisassumpties is, dat gebruikt wordt door een groep om interne en externe problemen op te lossen. Nieuwe leden in de organisatie worden aangeleerd om volgens de bestaande patronen te denken.

Er bestaan verschillende modellen om organisatiecultuur weer te geven. In deze scriptie wordt het model van Cameron & Quinn (1999; 2011) gebruikt. Het cultuurmodel van Cameron & Quinn (2011) is gebaseerd op het Competing Value Framework van Quinn & Rohrbaugh. Het CVF is oorspronkelijk ontwikkeld aan de hand van indicatoren voor effectieve organisaties. Vervolgens zijn deze indicatoren onderverdeeld in dimensies van concurrerende waarden, namelijk flexibiliteit vs. stabiliteit en intern vs. extern. Het framework bestaat uit vier kwadranten, die samenhangen met de volgende organisatie modellen: het intern proces model, het open systeem model, het human relations model en het rationeel doelmodel.



Figuur 4: Competing Value Framework. Bron: Quinn & Rohrbaugh (1983).

Cameron & Quinn (1999; 2011) hebben de kwadranten en organisatorische waarden van het Competing Value Framework (zie figuur 4) vertaald naar vier verschillende cultuurtypen. De concurrerende en organisatorische waarden zijn kenmerkend voor menselijk gedrag en zijn geassocieerd geraakt met de verschillende organisatievormen (p. 54). De volgende vier cultuurtypen worden door de auteurs onderscheiden:

- *Familiecultuur (samenwerkcultuur)*

De familiecultuur heeft een interne focus en is gericht op flexibiliteit. De medewerkers werken in een mensvriendelijke organisatie en zijn loyaal aan én betrokken bij de organisatie. Het 'wij'-gevoel en de gemeenschappelijke waarden staan voorop. De leidinggevenden zijn direct betrokken bij de mensen in de organisatie en worden gezien als mentoren. Bovendien stimuleren zij de participatie, betrokkenheid en loyaliteit van de medewerkers. Ook klanten in de externe omgeving worden voorzien in hun behoeften. De klanten worden beschouwd als partners. Als de tevredenheid van de klant en de zorg voor de eigen mensen optimaal bereikt zijn, is sprake van succes in een organisatie. Succes wordt gemeten aan de hand van onderlinge samenhang, teamwork en consensus (Cameron & Quinn, 2011, pp. 63-65).

- *Adhocratie (creëercultuur)*

Deze cultuur heeft een externe focus en wordt gekenmerkt door flexibiliteit. Een adhocratiecultuur speelt in op de dynamische werkomgeving, waarin ruimte is voor innovatie en het creëren van nieuwe producten en diensten. De leidinggevende durft risico's te nemen en grijpt nieuwe kansen aan. Ondernemerschap en creativiteit moeten worden aangewakkerd. Het succes van de organisatie wordt bepaald door de groei en beschikking over nieuwe producten en diensten (Cameron & Quinn, 2011, pp. 65-68).

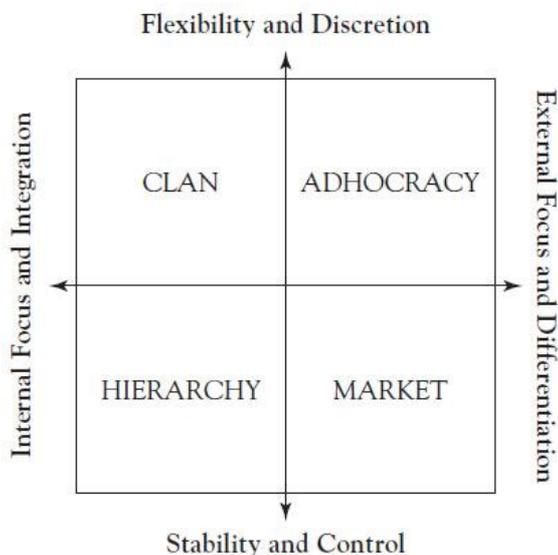
- *Hiërarchische cultuur (beheerscultuur)*

De hiërarchische cultuur is gericht op stabiliteit en heeft een interne focus. De cultuur wordt gekenmerkt door een geformaliseerde en gestructureerde werkplek op basis van formele regels en procedures. Regels en procedures houden de organisatie bijeen. De leidinggevende stuurt de medewerkers op een gecoördineerde manier aan. Effectieve leiders zijn dus goede coördinatoren en organisatoren. Kernwaarden in deze cultuur zijn efficiëntie, voorspelbaarheid en het behouden van stabiliteit (Cameron & Quinn, 2011, pp. 59-61).

- *Marktcultuur (concurrerecultuur)*

De marktcultuur heeft een externe oriëntatie en is gefocust op beheersbaarheid. Concurrentiegerichtheid en productiviteit zijn kernelementen van de marktcultuur. Deze cultuur komt vooral voor in resultaatgerichte organisaties. Concurrentievoordeel behalen ten opzichte van de vijandige externe omgeving is erg belangrijk. De organisatie zal op elk moment haar concurrentiepositie en marktaandeel willen versterken en vergroten. Ook moeten ambitieuze doelstellingen worden behaald. De medewerkers moeten competitief en doelgericht zijn ingesteld. De leidinggevendenden zijn op hun beurt streng en veeleisend; zij moeten de organisatie sturen in de richting van winst en productiviteit. De nadruk op winnen is het bindmiddel van de organisatie. Succes wordt gedefinieerd in termen van het marktaandeel (Cameron & Quinn, 2011, pp. 61-63).

In de figuur hieronder zijn de vier cultuurtypen weergegeven in het concurrerende waardenmodel:



Figuur 5: Typen cultuur in concurrerende waardenmodel. Bron: Cameron & Quinn (1999; 2011, p. 58).

2.3.3 Definitie werkwijze

Werkwijze is een veelomvattend begrip. Echter, er bestaan in de wetenschappelijke literatuur weinig definities van 'werkwijze'. Daarom worden in deze scriptie drie kenmerken van inrichting en besturing samengevoegd tot het begrip werkwijze. Het gaat om strategie, systeem en managementstijl. Deze kenmerken zijn gekozen, omdat ze in essentie direct te maken hebben met het handelen van mensen en de processen die leidend zijn voor het werk in een organisatie.

Dat wordt duidelijk aan de hand van de volgende definities.

Systeem wordt door Pascale & Athos gedefinieerd als: *'Proceduralized report and routinized processes such as meeting formats'* (p. 81). De Caluwe & Vermaak (2006) spreken van *'de regels en procedures waarmee het dagelijks functioneren wordt gestuurd'* (p. 111).

Strategie wordt De Caluwe & Vermaak (2006) gedefinieerd als *'de manier waarop en het geheel waarmee vooraf gestelde doelen worden bereikt'* (p. 111). Pascale & Athos (1981) voegen daar aan toe dat het gaat om de allocatie van resources (p. 80).

Met managementstijl worden *'de kenmerkende gedragspatronen van het management binnen de organisaties op alle niveaus'* bedoeld (p.110). Daarbij kan ook de culturele stijl in acht genomen worden (Pascale & Athos, 1981, p. 81).

Werkwijze is dus ook nauw verweven met organisatiecultuur. Strategie en managementstijl maken zelfs deel uit van de zes dimensies van organisatiecultuur van Cameron & Quinn. Dit betekent dat werkwijze, en dus het handelen van mensen, een grote overlap kent met de organisatiecultuur. Daaraan worden de processen, oftewel de manier waarop het werk tot stand, toegevoegd. In de operationalisatie wordt het proces meetbaar gemaakt aan de hand van indicatoren.

2.4 Structuur, cultuur en werkwijze in een opgaven gestuurde organisatie

Om een publieke organisatie te laten functioneren als een opgaven gestuurde organisatie is een herijking van de bestuurlijke organisatie nodig. De vraag is echter hoe deze verandering gerealiseerd kan worden. Volgens Pröpper & Litjens (2017) vormen structuur, cultuur en werkwijze belangrijke componenten in de bestuurlijke herijking. In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de bestuurlijke herijking en op de drie componenten.

Bestuurlijke herijking

Pröpper & Litjens (2017) zijn van mening dat eerst de gehanteerde werkwijze veranderd moet worden, waarna aanpassingen in de structuur en cultuur later volgen. Bij opgave gestuurd werken is het dus van belang dat de structuur afhangt van de inhoud. Omdat opgave gestuurd werken focust op de inhoud, moet niet de structuur maar de werkwijze leidend zijn. Door eerst aanpassingen in de werkwijze aan te brengen, kunnen onnodige herindelingen, fusies en reorganisaties met alle gevolgen van dien zoals een hyperfocus op de interne werkprocessen achterwegen blijven (p. 1; Herweijer, Fraanje & Beerepoot, 2009). Toch poppen structuurdiscussies binnen het openbaar bestuur steeds weer op, omdat het veranderen van de structuur in een organisatie helder en tastbaar is. Veranderingen in de structuur worden vaak gezien als oplossing voor een probleem, terwijl dit niet de gewenste uitkomsten geeft (Berghuis, Herweijer & Pol, 1995). Kortom, een verandering in de structuur is niet de eerste en ideale oplossing voor een bestuurlijke herijking. Een nieuwe werkwijze kan, doordat deze gericht is op actie en leren, meer uitkomst bieden. De structuur moet dus dienend zijn aan de werkwijze; een organisatiestructuur moet de juiste werkwijze mogelijk maken.

Werkwijze

De werkwijze in een organisatie is van groot belang voor het realiseren van maatschappelijke opgaven. Om inhoudelijk tot resultaten te komen kan een concrete ontwikkelagenda worden ontworpen. Deze ontwikkelagenda moet een aantal ontwikkelpunten benoemen, waarop gefocust wordt. Belangrijk hierbij is dat de ontwikkelagenda inspeelt op de dynamiek en regelmatig geactualiseerd wordt. Door gebruik te maken van een ontwikkelagenda worden medewerkers van publieke organisaties gedwongen om te *leren, verbeteren en evalueren*. Omdat

niet eerst gewacht hoeft te worden op de zekerheid van structuur, kan de werkwijze meteen worden aangepast. Het gebruik van een ontwikkelagenda zal leiden tot een werkwijze van 'gemeenschappelijke professionalisering', waardoor er door organisatiegrenzen heen wordt gewerkt en resultaten in acht worden genomen (Pröpper & Litjens, 2017, p. 5). De werkwijze is gericht op samen bouwen aan resultaten in plaats van vergaderen. Bij het bouwen moet de 'wat', 'waarom' en de 'hoe'-vraag van de opgaven continue worden meegenomen (p. 6). Ook moet worden samengewerkt tussen verschillende partijen om de maatschappelijke opgaven te realiseren. Door de werkwijze voorop te stellen leert de organisatie door te doen. Dat geeft mogelijkheden tot actie, uitproberen en doorontwikkelen. In de tabel hieronder staan een aantal voorbeelden van resultaten, die kunnen worden genoemd in de ontwikkelagenda:

| Inhoud ontwikkelagenda |
|---|
| Speerpunten: Werkwijze & Samenwerking |
| Effectief verbinden van regionale en lokale belangen |
| Snel en flexibel tot coproductie komen |
| Realiseren transparante samenwerking |
| Grotere 'span of focus' |
| Kunnen schakelen op meerdere regionale borden tegelijk |
| Bijdragen vanuit de meerwaarde |

Tabel 2: Voorbeeld inhoud ontwikkelagenda. Naar Propper & Litjens (2017).

Structuur

Als de geprofessionaliseerde werkwijze is doorgevoerd in een organisatie kan, indien nodig, de structuur worden veranderd. De structuur van een opgaven gestuurde organisatie bestaat slechts uit drie geledingen. Ten eerste is sprake van een kleine directie. De kleine directie bestaat uit een team met leidinggevend (opgavenmanagers), die tot taak hebben om bestuurlijke opdrachten om te zetten in opgaven met heldere definities. Daarbij moeten de leidinggevend ook overzicht hebben over de benodigde competenties en (financiële) middelen. Daarnaast zijn zij ook verantwoordelijk voor het bijhouden en bijsturen van tussentijdse resultaten met betrekking tot de opgaven. Bijsturen wordt gedaan door de 'span of focus', waarbij de leidinggevende een goed overzicht heeft van de opgaven onder zijn hoede (Pröpper, Litjens & Struik, p. 5). Tot slot bestaan in de directie van een opgaven gestuurde organisatie geen lijnmanagers. Ten tweede zijn in het opgaveteam professionals aanwezig, die zich verdiepen in de opgaven en deze vervolgens ook uitvoeren. Ten derde en als laatste, bestaat een eenheid Planning en Control. Deze eenheid neemt faciliterende taken op zich zoals het in kaart brengen van de benodigde expertise voor een opgaven en het maken van een up-to-date overzicht van alle aanwezige opgaven (p. 5).

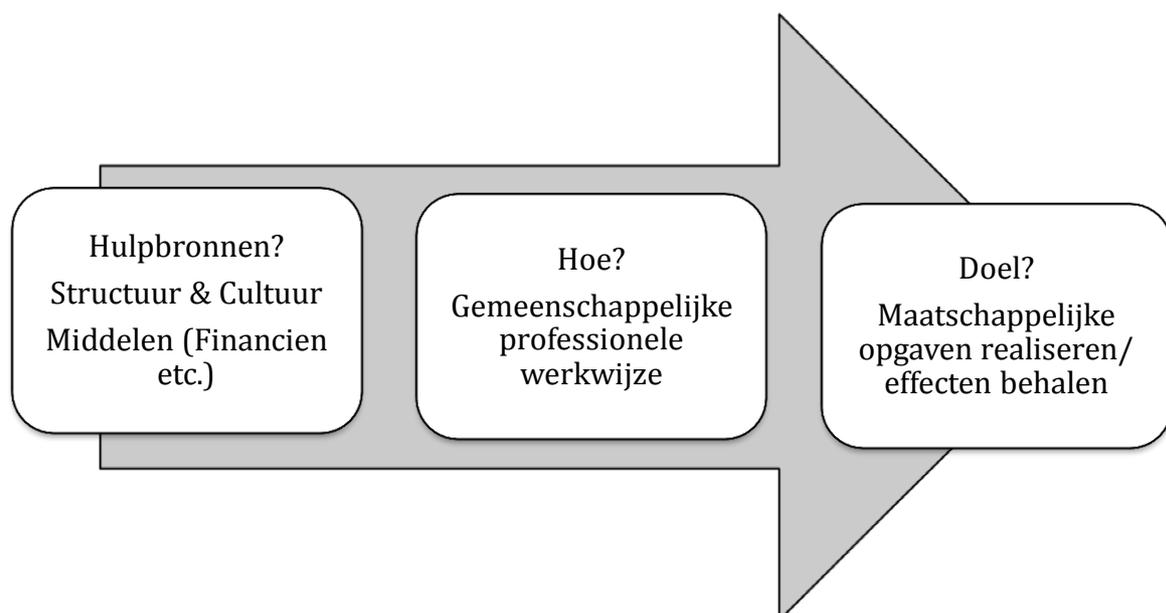
Cultuur

Over cultuur in een opgaven gestuurde organisatie wordt door Pröpper & Litjens (2017) geen expliciete uitspraak gedaan. Ze zijn alleen van mening dat ook cultuur in dienst moet staan van de werkwijze. Hoewel de auteurs geen beeld geven welke cultuuraspecten belangrijk zijn in een

opgaven gestuurde organisatie, kan dit vanuit het theoretische concept wel beredeneerd worden. Cameron & Quinn (2011) typeren vier verschillende cultuurmodellen gebaseerd op concurrerende waarden (zie paragraaf 2.3.2). De hiërarchische cultuur heeft een interne oriëntatie en focust op beheersbaarheid. Daarmee ontstaat een geformaliseerde werkplek, waarin het volgen van regels en procedures voorop staat. Opgave gestuurd werken wil echter een interne hyperfocus voorkomen. Niet de interne organisatie staat centraal, maar de problemen in de maatschappij. Bovendien spreken Pröpper & Litjens (2012) meerdere malen over het belang van flexibiliteit in een organisatie. Volgens de theorie is een cultuur met een externe oriëntatie die gericht is op flexibiliteit het meest geschikt in een opgaven gestuurde organisatie. Dit betekent dat de kernelementen van de hiërarchische cultuur (intern & beheersbaar) het minst goed passen bij opgave gestuurd werken. Externe focus en flexibiliteit zijn de kernelementen van de adhocratiecultuur, waarin ondernemerschap, verantwoordelijkheid en risico's nemen centraal staan. De adhocratiecultuur is dus idealiter de gewenste cultuur in een opgaven gestuurde organisatie.

Echter, de overige twee culturen, de familie- en marktcultuur, kennen ook een aantal aspecten die overeenkomen met het theoretische concept. De familiecultuur staat bekend om de aandacht voor medewerkers. In de aanloop naar de opgaven gestuurde organisatie toe is het belangrijk dat medewerkers op een goede manier begeleid worden in de verandering. Bovendien creëert deze cultuur een positieve werkhouding bij mensen, waardoor een samenwerkcultuur ontstaat. Samenwerking is één van de elementen van opgave gestuurd werken. De laatste cultuur, de marktcultuur, komt meestal voor in het bedrijfsleven. Resultaatgerichtheid en productiviteit zijn de kernelementen. Het hoogste doel van opgave gestuurd werken is echter het bereiken van maatschappelijke effecten. Dit doel impliceert dat óók publieke organisaties moeten focussen op resultaatgerichtheid.

Figuur 6 hieronder vat de kern van deze paragraaf samen en maakt duidelijk dat structuur slechts een hulbron is om maatschappelijke effecten te behalen. Een structuurverandering biedt niet voldoende oplossing. Daarom moet de structuur en cultuur van een organisatie dienend zijn aan de werkwijze. Een organisatie hoeft dus niet te wachten op een structuurverandering om opgave gestuurd werken te realiseren.



Figuur 6: Structuur en cultuur dienend aan werkwijze. Bron: Eigen interpretatie van Pröpper & Litjens (2017).

Samenvattend schetsen Pröpper & Litjens (2017) duidelijk dat de structuur en cultuur in dienst moeten staan van de werkwijze. Hoe de cultuur, structuur en werkwijze exact moeten worden vormgegeven wordt niet helder geformuleerd. Vooral de gemeenschappelijke professionalisering als werkwijze blijft onhelder. Tevens leveren zij geen input voor de gewenste cultuur in een opgaven gestuurde organisatie.

2.4.1 Samenvatting structuur, cultuur en werkwijze: een vergelijking

In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de structuur, cultuur en werkwijze binnen de traditionele overheid en het concept opgave gestuurd werken. Paragraaf 2.1.4 eerder in het hoofdstuk vergeleek de hoofdelementen van de traditionele overheid en opgave gestuurd werken. De vergelijking in deze paragraaf wordt gedaan op basis van de definities van de drie begrippen, zodat meer diepgang ontstaan en herhaling wordt voorkomen.

De structuur van de traditionele overheid is verticaal georganiseerd. De macht ligt in handen van de lijnmanagers. Een opgaven gestuurde organisatie daarentegen is horizontaal georganiseerd. In de gezagslijn sijpelt de macht door naar de stafmanagers in plaats van de lijnmanagers. Ook het communicatiemechanisme verschilt. Bij een traditionele overheid is sprake van standaardisatie. Daardoor wordt het werk sterk geformaliseerd. Wanneer opgave gestuurd gewerkt wordt, is juist meer informele communicatie nodig tussen teams zonder tussenkomst van een manager. Dit wordt onderlinge aanpassing genoemd. Tot slot kunnen beide paradigma's ingedeeld worden in een van de vijf organisatiestructuren van Mintzberg. Zoals eerder beschreven past de adhocratiestructuur bij opgave gestuurd werken. De machinebureaucratie past bij PA. NPM leent zich voor de divisiestructuur.

Ook bestaan verschillen in de cultuur. De traditionele overheid is intern gefocust. Regels en procedures zijn in een organisatie erg belangrijk. De hiërarchische cultuur heeft daarom een fit met de traditionele overheid. De cultuuraspecten van opgave gestuurd werken zijn precies tegenovergesteld. Externe focus en flexibiliteit zijn cruciaal. De adhocratiecultuur past dan ook goed bij opgave gestuurd werken.

De werkwijze van de traditionele overheid verschilt ook van opgave gestuurd werken. De traditionele overheid is sterk specialistisch, waardoor de focus ligt op de subdoelen van het eigen team. Aan de andere kant staat bij opgave gestuurd werken integraliteit en samenwerking met interne en externe partners voorop. In onderstaande tabel worden de verschillen in structuur, cultuur en werkwijze systematisch weergegeven:

| | Traditionele overheid | Opgave gestuurd werken |
|------------------|--|---|
| <i>Structuur</i> | <ul style="list-style-type: none"> ○ Verticale decentralisatie ○ Verticale taakspecialisatie ○ Coördinatie: standaardisatie ○ PA: Machinebureaucratie als organisatiestructuur ○ NPM: divisiestructuur als organisatiestructuur | <ul style="list-style-type: none"> ○ Horizontale decentralisatie - Slechts drie geledingen; - Geen lijnmanagers (Pröpper & Litjens) ○ Horizontale taakspecialisatie ○ Coördinatie: onderlinge aanpassing ○ Structuur in dienst werkwijze (Pröpper & Litjens) ○ Adhocratie als organisatiestructuur |
| <i>Cultuur</i> | <ul style="list-style-type: none"> ○ PA: Hiërarchische cultuur → gebaseerd op regels en procedures. Interne focus en beheersbaarheid ○ NPM: marktcultuur → Performance management belangrijk | <ul style="list-style-type: none"> ○ Adhocraticcultuur: externe focus en flexibiliteit. Gericht op ondernemerschap. ○ Elementen van familiecultuur (samenwerken) en marktcultuur (resultaatgerichtheid) ook belangrijk |
| <i>Werkwijze</i> | <ul style="list-style-type: none"> ○ Van binnen naar buiten ○ Samenwerken binnen het eigen team aan een subdoel ○ Specialistisch | <ul style="list-style-type: none"> ○ Van buiten naar binnen ○ Samenwerken met interne en externe partners en stakeholders ○ Integraal, verbindend en coproductie ○ Flexibiliteit ○ Geprofessionaliseerde werkwijze met ontwikkelagenda (Pröpper & Litjens) |

Tabel 3: Vergelijking vormgeving structuur, cultuur en werkwijze traditioneel model & opgave gestuurd werken.

2.5 Conceptueel model

Volgens de theorie bestaan verschillende sturingsparadigma's. De sturingsparadigma's PA en NPM kunnen gerekend worden tot de traditionele overheid. De traditionele overheid is sterk gespecialiseerd en ondervond mede daardoor moeilijkheden. Deze sturingsparadigma's bleken niet efficiënt, en moeite te hebben met het oplossen van integrale en complexe maatschappelijke opgaven. Daardoor kwamen nieuwe sturingsparadigma's, zoals NPG en opgave gestuurd werken, op. Deze sturingsparadigma's gaan uit van een integrale aanpak. Om een opgaven gestuurde organisatie te realiseren zijn een aantal veranderingen nodig, met name in de cultuur, structuur en werkwijze van een organisatie. Deze drie concepten hebben invloed op het realiseren van de opgaven gestuurde overheidsafdeling. Opgave gestuurd werken zal vervolgens leiden tot het bereiken van maatschappelijke effecten. Welke veranderingen precies moeten plaatsvinden, blijft op basis van theorie redelijk onduidelijk. Dit onderzoek zal daarom beogen te ontrafelen welke veranderingen moeten worden doorgevoerd. Aan de hand van bovenstaande komt het volgende conceptuele model tot stand:



Figuur 8: Conceptueel model

Op basis van de theorie en het conceptueel model kunnen een aantal verwachtingen worden opgesteld. Verwacht wordt dat de kenmerken van de traditionele overheid overeen komen met de huidige situatie op de afdeling. In deze huidige situatie op de afdeling wordt dus veel specialisme en verkokering verwacht in zowel de werkwijze als de structuur. Boven wordt verwacht dat ook de andere kenmerken van de traditionele overheid wat betreft structuur, cultuur en werkwijze aanwezig zullen zijn op de afdeling. Dat impliceert ook dat de huidige situatie niet voldoet aan de kenmerken van opgave gestuurd werken. Bepaalde veranderingen zullen dus nodig zijn om een opgaven gestuurde organisatie te realiseren.

2.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de wetenschappelijke theorie aan bod gekomen. Ten eerste is de huidige complexe context geschetst. Een aantal redenen waarom opgave gestuurd werken nodig is, wordt beschreven. Aan de hand van Pröpper & Litjens (2012;2017) is het begrip opgave gestuurd ontleed. Ook zijn de elementen van de opgaven gestuurde organisatie uitgelicht. Om opgave gestuurd te werken, zijn veranderingen nodig in de organisatie. Structuur, cultuur en werkwijze als kenmerken van inrichting en besturing zijn uitkomsten van het veranderproces. Vervolgens zijn de definities van de begrippen structuur, cultuur en werkwijze beschreven, zodat helder is wat deze begrippen inhouden. Daarna is aan de hand van de auteurs de gewenste situatie omtrent structuur, cultuur en werkwijze in kaart gebracht. Deze informatie is echter beperkt.

Hoofdstuk 3: Methodologisch kader

In dit hoofdstuk zal de methodologie nader worden toegelicht. Paragraaf 3.1 geeft de selectie van de case weer. Daaropvolgend wordt, in paragraaf 3.2, de keuze voor de onderzoeksbenadering belicht en afgewogen. Vervolgens komt de onderbouwing van de gebruikte methoden van dataverzameling aan bod in paragraaf 3.3. Er is ervoor gekozen om gebruik te maken van participerende observatie, open kwalitatieve interviews en een documentenanalyse. Daarna worden in paragraaf 3.4 de drie belangrijkste begrippen binnen deze thesis meetbaar gemaakt in de operationalisatie. De begrippen structuur, cultuur en werkwijze worden ieder in een afzonderlijke sub-paragraaf geoperationaliseerd. Afsluitend wordt in paragraaf 3.5 uiteengezet hoe de kwaliteit van het onderzoek is gewaarborgd. Daarin komen de klassieke criteria validiteit en betrouwbaarheid ter sprake.

3.1 Caseselectie

In een onderzoek moeten altijd bepaalde eenheden worden geselecteerd. De onderzoekseenheden, bestaande uit personen, groepen, organisaties of afdelingen, zijn vaak doelgericht samengesteld in een 'steekproef' of 'case' (Boeije, 2014, p. 55). Er bestaan verschillende manieren om een case samen te stellen (Boeije, 2014, p. 61). In deze scriptie is de case voorafgaand aan de dataverzameling vastgesteld. De reden hiervoor is dat deze manier van steekproeftrekking het best aansluit bij kwalitatief onderzoek (Boeije, 2014).

In kwalitatief onderzoek worden cases geselecteerd omdat de onderzoeker uitspraken wil doen over de karakteristieken van (een subgroep binnen) de populatie. In dit onderzoek vormt de afdeling Jeugd van de gemeente Rotterdam de case. In totaal worden *vijf* verschillende teams onderzocht. Er wordt getracht een uitspraak te doen over deze vijf subgroepen afzonderlijk en de afdeling als geheel. De huidige structuur en werkwijze zal afdelingsbreed in kaart worden gebracht. De cultuur wordt per team geschetst, omdat het vermoeden bestaat dat grote verschillen aanwezig zijn in de gehele populatie. Om geldige uitspraken te kunnen doen over de verschillen en overeenkomsten is het van belang dat meerdere eenheden in de populatie worden onderzocht (Wester & Peters, 2009, pp. 44-46). Vervolgens wordt bepaald welke veranderingen op de afdeling vereist zijn. Indien daadwerkelijk grote verschillen bestaan tussen de teams, kan ook per team worden aangegeven welke veranderingen nodig zijn.

De afdeling Jeugd kent vier teams bestaande uit beleidsmedewerkers, accounthouders, gebiedsadviseurs en een teamleider. De bestaande teams zijn: Bescherming & Veilig (B&V), Talentontwikkeling & Ontplooiing (T&O), Gezondheid & Hulp (G&H) en Wijknetwerken & Wijkprogrammering (W&W). Bovendien bestaat in de lijnstructuur een managementteam (hierna: MT), waarin de teamleiders, de verandermanager en het afdelingshoofd plaatsnemen. Ook het MT wordt meegenomen in dit onderzoek, als vijfde team. Er is ervoor gekozen om de vijf teams te selecteren als case, omdat zo een compleet beeld ontstaat van de afdeling. Bovendien kunnen op deze manier ook verschillen tussen teams in kaart gebracht worden.

3.2 Onderzoeksstrategie- en benadering

Allereerst is in dit kwalitatieve onderzoek sprake van zowel inductief als deductief onderzoek. Het schetsen van de huidige situatie op de afdeling gebeurt aan de hand van een duidelijke operationalisatie, die gebaseerd is op wetenschappelijke theorie. Op deze manier wordt de huidige situatie getoetst aan de theorie, en ingedeeld in categorieën op basis van de indicatoren.

Het in kaart brengen van de huidige situatie vormt daarmee het deductieve deel van dit onderzoek. Het ontwikkelen van de gewenste situatie is echter meer inductief en exploratief van aard. Alhoewel veel bekend is over veranderprocessen, en structuur, cultuur en werkwijze als uitkomsten daarvan, is weinig bekend over de gewenste situatie in een opgaven gestuurde organisatie betreft deze drie elementen. Aan de hand van de input van de respondenten en observaties wordt een eerste opzet gemaakt van de gewenste structuur, cultuur en werkwijze. In dit deel van de thesis wordt theorie ontwikkeld, en daarom is sprake van inductief onderzoek.

De onderzoeksstrategie van deze thesis is de case study. Een case study is: *'Het bestuderen van een of enkele dragers van een sociaal verschijnsel in de natuurlijke omgeving, gedurende een bepaalde periode, met behulp van diverse databronnen, teneinde uitspraken te kunnen doen over de patronen en processen die aan het verschijnsel ten grondslag liggen'* (Swanborn, 2003, p. 22). In het case study design wordt de onderzoeker zodoende geconfronteerd met een concreet probleem in zijn natuurlijke omgeving en probeert een diepgaand inzicht te verkrijgen in de case (Wester & Peters, 2009, p. 35; Cresswell & Poth, 2018). Het casestudy design is mede gekozen omdat verschillende methoden van kwalitatieve dataverzameling gecombineerd worden in dit design. Gebruik zal gemaakt worden van documentenanalyse, open interviews en participatieve observatie. Door triangulatie is het mogelijk om waarnemingen met elkaar te vergelijken, zodat een preciezer beeld van de werkelijkheid ontstaat (Bleijenbergh, 2013).

Een andere onderzoeksbenadering, die kwalitatief onderzoek kent, is de etnografische studie. Bij een etnografische studie wordt een holistisch beeld geschetst over de cultuur van een groep door middel van veldwerk (Cresswell & Poth, 2018). Hoewel de huidige cultuur van de teams ook in kaart wordt gebracht in deze scriptie, is de case study geschikter. Hiervoor zijn twee redenen. Organisatiecultuur omvat slechts een klein deel van het onderzoek. Naast het concept cultuur, worden ook de structuur en werkwijze van de afdeling bestudeerd. Bovendien wordt de huidige cultuur niet alleen beschreven. Het onderzoek gaat een stap verder door te onderzoeken welke veranderingen en interventies de cultuur moet ondergaan om het probleem te kunnen oplossen. Ten tweede wordt in dit onderzoek niet alleen gebruik gemaakt van participerende observatie als methode van dataverzameling. Deze vorm van dataverzameling staat bij de etnografische studie centraal. In dit onderzoek zijn ook interviews nodig.

Typen van case studies worden onderscheiden door de focus van analyse en de hoeveelheid onderzochte cases. In deze scriptie is sprake van de collectieve of meervoudige casestudy, omdat meerdere teams worden onderzocht om het probleem te illustreren (Cresswell & Poth, 2018, p. 99; Bleijenbergh, 2013).

In deze scriptie wordt bovendien ook gebruik gemaakt van actieonderzoek. Actieonderzoek houdt in dat onderzoekers streven naar een verbetering van een bestaande situatie (Van Thiel, 2010, p. 24). In dit geval wordt geprobeerd de huidige structuur, cultuur en werkwijze van de afdeling Jeugd te verbeteren, zodat opgave gestuurd werken mogelijk wordt. Actieonderzoek bestaat uit vier verschillende stappen met elk een eigen doelstelling:

1. Bepalen en beschrijven van het probleem;
2. Stellen van een diagnose door informatie te verzamelen en te analyseren;
3. Een ontwerp maken ter verbetering van de situatie en het begeleiden van de invoering van dit ontwerp;
4. Monitoren en evalueren van het verloop van de verandering (p. 25).

De eerste drie stappen zullen worden uitgevoerd. Het doen van actieonderzoek is noemenswaardig, omdat onderzoekers voor langere tijd nauw betrokken zijn bij het probleem.

3.3 Methoden van dataverzameling

Nadat de cases geselecteerd zijn, moeten geschikte en multiple methoden van dataverzameling gekozen worden. Volgens Yin (2014) bestaan zes methoden van dataverzameling bij een case study, waaronder de documentenanalyse, participerende observatie en open interviews. In de volgende paragrafen zal beschreven worden waarom en op welke manier deze methoden gebruikt zijn in dit onderzoek.

3.3.1 Open interviews

Eén van de methoden van dataverzameling is het open interview. De open interviews in deze scriptie zijn half gestructureerd. Half gestructureerd wil zeggen dat een bepaalde mate van structurering voorafgaand aan het interview plaatsvindt. De topiclijst met inhoud en formulering staat bijvoorbeeld vast (Boeije, 2014, p. 79). Een topiclijst vertaalt de centrale begrippen in het onderzoek naar topics, die aansluiten bij het referentiekader van de respondent. Door met topics te werken, komt het onderzochte verschijnsel naar de oppervlakte (Wester & Peters, 2009, p. 61).

De inhoud van de open interviews bestaat in deze scriptie uit drie globale topics. Allereerst wordt een conceptuele verkenning naar het begrip opgave gestuurd werken gedaan. De antwoorden van de respondenten zullen in de analyse worden vergeleken met de literatuur, zodat gereflecteerd kan worden op de gegeven definities. Het tweede topic bestaat uit vragen over de huidige structuur, cultuur en werkwijze. De vragen, die deze begrippen meten, zijn opgesteld aan de hand van de operationalisatie (zie paragraaf 3.4). Tot slot wordt in het derde topic de gewenste situatie in kaart gebracht. De respondenten wordt gevraagd welke veranderingen in structuur, cultuur en werkwijze nodig zijn om opgave gestuurd werken op de afdeling mogelijk te maken. In bijlage 2 is de complete interviewgide bijgevoegd. Kortom, de interviews worden gehouden om de perceptie van de medewerker over opgave gestuurd werken, de huidige en de gewenste situatie vast te stellen. Het houden van open interviews is daarvoor geschikt omdat de variatie in antwoorden van de respondenten diverse informatie oplevert. Het open interview levert extra en onverwachte informatie op over de gedeelde waarden binnen de teams en de afdeling (Bleijenbergh, 2013, p. 61-63).

In totaal zijn 21 interviews afgenomen met verschillende respondenten uit de vijf teams. Per team zijn drie medewerkers en de teamleider geïnterviewd. Bovendien is het complete MT geïnterviewd. De teamleider wordt zowel om de huidige situatie in het MT als in het eigen team gevraagd. Daarnaast zijn ook de programmamanager van het beleidskader Rotterdam Groeit, de directeur van Jeugd & Onderwijs en het afdelingshoofd bedrijfsvoering van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling geïnterviewd voor een algemene visie op de gewenste situatie. Bij de selectie van de respondenten is bewust geprobeerd variatie aan te brengen. Er is een mix ontstaan van oudere en nieuwere medewerkers, verschillende (beleids-)functies, betrokkenheid bij de werkgroep 'Jeugd On The Move' en het thema opgave gestuurd werken. De selectie is op deze manier gemaakt om een valide beeld te verkrijgen van de huidige situatie op de afdeling.

Bovendien is een focusgroep gehouden in de MT retraite over opgave gestuurd werken om de resultaten te toetsen bij het managementteam. In deze sessie is aan de hand van vier structuurmodellen, zoals beschreven in hoofdstuk 4, gediscussieerd over een mogelijke toekomstige structuur voor de afdeling Jeugd. De input en feedback uit de focusgroep zijn verwerkt in de analyse.

3.3.2 Participatieve observatie

De onderzoeker neemt bij de participerende observatie deel aan de natuurlijke setting van de onderzochten met het doel wetenschappelijke kennis over een gemeenschap te ontwikkelen (Lofland & Lofland, 1995 in Boeije, 2014). Volgens Spradley (1980) zijn drie elementen van waarneming te onderscheiden: 1) wat mensen doen, 2) wat mensen weten, 3) wat mensen maken en gebruiken. Het doel van de participatieve observatie in deze scriptie is om cultureel gedrag te achterhalen. Gefocust wordt dus vooral op het eerste element.

De methode participatieve observatie is gekozen omdat cultuur en werkwijze moeilijk te meten zijn in enkel open interviews. Participatieve observatie speelt daarom in dit onderzoek een belangrijke rol bij het vaststellen van de huidige situatie op de afdeling. Door direct onderdeel uit te maken van een sociale situatie neemt de onderzoeker zaken, gebeurtenissen en processen waar uit de eerste hand (Bleijenbergh, 2013). Daardoor ontstaat valide informatie over de feitelijke cultuur en werkwijze van de afdeling. Deze methode van dataverzameling is dus geschikt om dieper begrip en beter doorleefde data te krijgen over de huidige situatie op de afdeling Jeugd. De participatieve observatie wordt gelijktijdig gebruikt naast de open interviews, als aanvulling en verdieping hierop. Zo wordt achterhaald wat de medewerkers van afdeling Jeugd *zeggen*, maar ook wat zij feitelijk *doen*. Tot slot is gekozen voor deze methode omdat de intensiteit van participatieve observatie betere toegang geeft tot de kern van de situatie.

Volgens Baarda, De Goede & Teunissen (2001) kan een onderzoeker verschillende rollen aannemen in het onderzoeksveld. In de veldrol begeeft de onderzoeker zich voor langere tijd in het veld om geloofwaardigheid te creëren. Er is in deze scriptie sprake van een veldrol, omdat de onderzoeker voor langere tijd onderdeel was de afdeling Jeugd. De onderzoeker kan ook een onderzoeksrol vervullen, waarin hij valide data probeert te verzamelen en registreren over de sociale situatie. De waarnemingen worden systematisch vastgelegd in een veldjournaal. Ook deze rol wordt gehanteerd, omdat data is vastgelegd en weergegeven in deze scriptie. Tot slot kan de onderzoeker de persoonlijke rol aannemen. Deze rol houdt in dat de onderzoeker zichzelf bewust is van zijn eigen overtuiging. Ook met deze rol is rekening gehouden. De gevoelens van de onderzoeker zijn vastgelegd in de uitwerking van de observaties. Bovendien waren de medewerkers op de hoogte van de onderzoeker haar rol als observator. Daardoor was sprake van een rol als open en participerende observant.

De observaties liepen in de tijdsperiode van eind april tot eind juni. Deze zijn gehouden in de formele teamoverleggen van de vijf onderzochte teams. De formele overleggen vinden structureel plaats op een vast moment in de week. De overleggen duren gemiddeld een tot twee uur. Er zijn per team twee opeenvolgende overleggen bijgewoond, die meestal om de week gehouden worden. Dit komt op een totaal van tien observaties. Voor een observatie in de teamoverleggen is gekozen omdat door het flexwerken de teams op géén een ander moment volledig bij elkaar komen. In de observatiebijlage staat de datum en het tijdstip van de observaties bij de verschillende teams genoteerd.

Het vastleggen van de observaties gebeurt aan de hand van 'jotted notes' in combinatie met een gestructureerd observatieschema. Het observatieschema geeft aan de hand van het theoretisch kader en de operationalisatie weer op welke indicatoren gelet moet worden. Het observatieschema is bijgevoegd in bijlage 4. Ook wordt naast feitelijke informatie, een reflectie van de gevoelens van de onderzoeker bijgehouden. Zo wordt het onderzoek transparanter. De jotted notes en het observatieschema worden vervolgens uitgewerkt in observatieverslagen, die terug te vinden zijn in de interview- en observatiebijlage. In de analyse worden de uitkomsten van de observaties geordend naar concept en team.

3.3.3 Documentenanalyse

Tot slot is een derde methode van dataverzameling toegepast; de documentenanalyse. Het analyseren van documenten is voornamelijk nodig om de structuur van de afdeling Jeugd en de perceptie van opgave gestuurd werken te achterhalen. De documentenanalyse is gedaan ter ondersteuning van de al opgehaalde informatie tijdens het actieonderzoek. Daarnaast zijn ook documenten gebruikt om het proces van de doorontwikkeling op de afdeling in kaart te brengen. Bovendien zijn documenten en agenda's van vergaderingen gebruikt om de huidige situatie betreft werkwijze aan te vullen. De gebruikte documenten zijn afkomstig van de gemeente Rotterdam. Dit betreffen vooral werkdocumenten. De documenten van het doorontwikkelingsproces en de werkwijze komen in het bijzonder van de afdeling Jeugd en de teams. In de literatuurlijst wordt verwezen naar de gebruikte documenten.

3.4 Operationalisatie

In deze paragraaf worden de begrippen structuur, cultuur en werkwijze geoperationaliseerd. Operationalisatie is *“de wijze waarop een abstract begrip zintuiglijk meetbaar wordt gemaakt”* (Bleijenbergh, 2013, p. 42). Het meetbaar maken van theoretische begrippen is belangrijk, omdat duidelijk wordt hoe deze begrippen gebruikt, geïnterpreteerd en gemeten worden binnen deze thesis. Per paragraaf wordt een begrip geoperationaliseerd in tabelvorm. De begrippen organisatiecultuur en werkwijze zijn samengevoegd, omdat volgens de gehanteerde definitie van organisatiecultuur werkwijze een extra dimensie is van cultuur. De operationalisatie gebeurt aan de hand van twee stappen. In de eerste stap zijn de begrippen onderverdeeld in dimensies en sub-dimensies. Vervolgens worden de abstracte dimensies meetbaar gemaakt aan de hand van indicatoren.

3.4.1 Operationalisatie organisatiestructuur

Op basis van de literatuur van Mintzberg (2013) wordt het begrip 'organisatiestructuur' geoperationaliseerd. Mintzberg onderscheidt negen parameters in vijf overkoepelende categorieën, namelijk het onderwerp van posities, superstructuur, besluitvormingssystemen, laterale overlegstructuur en coördinatiemechanismen. Het ontwerp van de laterale overlegstructuur met planning- en controle systemen en verbindingsmiddelen als dimensies wordt in deze operationalisatie achterwegen gelaten. Deze dimensies en indicatoren zijn niet relevant wat betreft de structuur in een opgaven gestuurde organisatie. Ook de parameters groepering en grootte van eenheden van de categorie ontwerp van de superstructuur worden beschouwd als niet relevant voor het kaart brengen van de huidige en gewenste situatie. Deze worden daarom niet meegenomen. De parameters taakspecialisatie, decentralisatie, gedragsformalisatie en de coördinatiemechanismen worden door Pröpper & Litjens (2017) wel als belangrijke structurelementen geacht. Deze worden daarom wel meegenomen.

De parameters en de drie mechanismen van coördinatie uit hoofdstuk 2 zijn vertaald naar dimensies en sub dimensies. Om de dimensies te meten zijn een aantal indicatoren opgesteld. Deze indicatoren zijn gekozen op basis van de verstrekte informatie over de ontwerpparameters door Mintzberg (2013). De operationalisatie van organisatiestructuur wordt hieronder in tabel 3 weergegeven:

| Ontwerp van posities | Dimensie | Definitie | Sub dimensie & indicatoren |
|--|-----------------------------|--|---|
| | 1. <u>Taakspecialisatie</u> | | <i>'De uitvoering van het werk wordt gescheiden van de zeggenschap en controle daarover'</i> |
| <i>'Medewerkers voeren telkens dezelfde gespecialiseerde deeltaak uit'</i> | | | Horizontaal: <ul style="list-style-type: none"> - De medewerker heeft controle over zijn eigen taken - Medewerkers op de afdeling voeren (dezelfde) gespecialiseerde deeltaak uit - Door herhaling van dezelfde taak is standaardisatie aanwezig |
| 2. <u>Formalisatie van gedrag</u> | | <i>'De wijze waarop de organisatie het gedrag van haar leden voorschrijft en hun vrijheid en handelen bepaalt'</i> | Functie: <ul style="list-style-type: none"> - Het gedrag op de afdeling wordt geformaliseerd door de functie - Op de afdeling wordt gewerkt met functiebeschrijvingen |
| | | | Werk: <ul style="list-style-type: none"> - Het gedrag op de afdeling wordt geformaliseerd door het werk - De inhoud van het werk wordt op de afdeling gespecificeerd - Er bestaan op de afdeling overzichten van de volgorde waarin werk gedaan moet worden |
| | | | Regels: <ul style="list-style-type: none"> - Gedrag wordt geformaliseerd door regels - Er worden op de afdeling algemene specificaties uitgevaardigd (personeelshandboek |

Tabel 3: Operationalisatie categorie ontwerp van posities a.d.h.v. Mintzberg (2013)

| Ontwerp van besluitvormingssystemen | Dimensie | Definitie | Sub dimensie & indicatoren |
|-------------------------------------|--------------------------------|---|--|
| | 1. Verticale decentralisatie | <i>'Het delegeren van formele macht naar lagere niveaus in de gezagslijn'</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Macht ligt bij de topmanagers in de gezag lijn - Top manager delegeert macht naar lager niveau in de lijn Formele machtsoverdracht |
| | 2. Horizontale decentralisatie | <i>'de mate waarin niet-managers de besluitvormings-Processen beheersen'</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Delegatie van macht van de lijnmanager naar de stafmanager (support staff & techno structuur) - Informele macht overdracht Formele macht ligt niet bij strategische top |

Tabel 4: Operationalisatie ontwerp van besluitvormingssystemen a.d.h.v. Mintzberg (2013)

| Coördinatie | Dimensie | Definitie | Sub dimensie & indicatoren |
|------------------------------|---|--|--|
| | 1. <u>Standaardisatie</u> | <i>'Coördinatiemechanismen waarbij de resultaten van het werk vooraf gespecificeerd zijn'</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Output: - De afdeling maakt gebruik van performance maatstaven |
| | | <i>'Coördinatiemechanisme waarbij de inhoud van het werk gespecificeerd of geprogrammeerd is'</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Werkproces: - De afdeling maakt gebruik van regels en regulaties |
| | | <i>'Coördinatiemechanisme waarbij gerichte training vereist is voor de uitvoering van het werk'</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Skills: - Internalisering skills van individuen op de afdeling - Internalisering kennis van individuen op de afdeling |
| | 1. <u>Onderlinge aanpassing</u> | <i>'Coördinatiemechanisme waarbij het werk wordt gecoördineerd via simpel proces van informele communicatie'</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Zelf coördinatie door medewerkers - Individuen communiceren informeel - Geen hiërarchische manager aanwezig op de afdeling |
| 2. <u>Directe supervisie</u> | <i>'Coördinatiemechanisme waarbij alle belangrijke beslissingen centraal worden genomen door een persoon'</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Individuele manager coördineert individuen op de afdeling - De manager geeft orders aan werknemers - De beslissingen worden genomen door een persoon | |

Tabel 5: Operationalisatie coördinatie a.d.h.v. Mintzberg (2013).

3.4.2 Operationalisatie organisatiecultuur en werkwijze

Het Organizational Cultural Assessment Instrument (hierna: OCAI) wordt gebruikt voor het meten van het totaalbeeld van cultuur in organisaties. Deze vragenlijst kan echter ook worden toegepast op teams en kent twee verschillende fasen. Fase 1 bestaat uit het meten van de huidige cultuur, terwijl fase 2 de gewenste cultuur in kaart brengt. Het OCAI beoordeelt zes centrale dimensies van cultuur. Deze dimensies zijn 1) dominante kenmerken, 2) de leiding van

de organisatie, 3) personeelsmanagement, 4) het bindmiddel van de organisatie, 5) strategische accenten en 6) succescriteria. De zes dimensies zijn zogenoemde inhoudsdimensies. Inhoudsdimensies zijn aspecten van een organisatiecultuur die worden gebruikt als signalen, zodat mensen in een organisatie zich bewust worden van de waarden van de eigen organisatie. Bij het meten en beoordelen van een organisatiecultuur is het belangrijk om de aspecten, die een weerspiegeling zijn van de centrale waarden en veronderstellingen van de organisatie, op te sporen. Het OCAI voldoet aan deze eis, omdat de zes gekozen dimensies de culturele waarden van een organisatie weerspiegelen. Bovendien is de wijze waarop de organisatiecultuur geïnterpreteerd wordt congruent aan de dimensies van de concurrerende waarden (Cameron & Quinn, 2011, p. 178). Het hanteren van deze dimensies levert een valide beeld op over de huidige cultuur van de vijf teams binnen de afdeling Jeugd.

Bij elke dimensie horen vier verschillende uitspraken. De uitspraken komen overeen met één van de vier cultuurtypen. In totaal moeten 100 punten over de uitspraken verdeeld worden, afhankelijk van de uitspraak die het best past bij de organisatie. De uitspraken passend bij de organisatie verkrijgen dus de meeste punten. De uitspraken, die niet van toepassing zijn op de organisatie, krijgen de minste punten (Cameron & Quinn, 2011, pp. 45-52). In bijlage I is het OCAI bijgevoegd. Hieronder is een voorbeeld van de dimensie 'personeelsmanagement' toegevoegd met bijbehorende uitspraken:

| 3. Personeelsmanagement | | Score | |
|--------------------------------|---|--------------|----------------|
| | | NU | GEWENST |
| A | De managementstijl van de organisatie wordt gekenmerkt door teamwerk, consensus en participatie. | | |
| B | De managementstijl van de organisatie wordt gekenmerkt door persoonlijke risicobereidheid, vernieuwing, vrijheid en uniciteit. | | |
| C | De managementstijl van de organisatie wordt gekenmerkt door niets ontziende competitie, hoge eisen en prestatiegerichtheid. | | |
| D | De managementstijl van de organisatie wordt gekenmerkt door zekerheid omtrent de baan, de voorschriften, voorspelbaarheid en stabiele verhoudingen. | | |
| <i>Totaal</i> | | | |

Figuur 9: Voorbeelddimensie 'personeelsmanagement'. Bron: Cameron & Quinn (2011), p 49.

Het invullen van de vragenlijst verschaft helderheid over de heersende culturele waarden en impliciete veronderstellingen over de wijze waarop de organisatie functioneert. Daarnaast kan worden vastgesteld of in een organisatie sprake is van een dominant cultuurtype of een hybride vorm (Cameron & Quinn, 2011).

Het begrip organisatiecultuur wordt in deze scriptie op basis van het OCAI geoperationaliseerd. De zes dimensies worden meetbaar gemaakt aan de hand van steeds vier indicatoren behorend bij één dimensie. De vier indicatoren zijn afgeleid van de vier uitspraken in de vragenlijst (zie bijlage I). Elke indicator past bij één van de vier cultuurtypen. In de operationaliseringstabel hieronder past de eerste indicator bij de marktcultuur. De tweede indicator komt overeen met de familiecultuur. De adhocratie vindt aansluiting bij de derde indicator. De laatste en vierde indicator hoort bij de hiërarchiecultuur. Bovendien wordt werkwijze in deze scriptie gezien als een extra dimensie van cultuur. Gegeven de beide definities kennen werkwijze en cultuur veel overlap. De zes dimensies van Cameron & Quinn (2011) gaan

nota bene in op werkwijze en managementstijl. Toch is werkwijze toegevoegd als aparte dimensie, omdat ook het werkproces op de afdeling belangrijk is om te meten. De vragenlijst van Cameron & Quinn (2011) kan in elk soort type organisatie worden toegepast. In deze scriptie zijn de indicatoren echter specifiek toegespitst op de publieke sector. Het begrip 'organisatiecultuur' is als volgt geoperationaliseerd:

| Definitie dimensie | Indicatoren |
|---|---|
| Dimensie 1: Dominante kenmerken team | |
| <p><i>“Dominante kenmerken bepalen hoe het team er als geheel uitziet”.</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> - Het team is resultaatgericht en competitief - Het team heeft een persoonlijk karakter. Mensen hebben veel met elkaar gemeen - Het team is dynamisch en ondernemend. Mensen durven risico's te nemen. - Het team is strak geleid en gestructureerd. Formele procedures zijn sterk aanwezig. |
| Dimensie 2: Leiding van het team | |
| <p><i>“De stijl en werkwijze, die overal in de organisatie is terug te vinden”.</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> - De teamleider kenmerkt zich door resultaatgerichtheid, een no-nonsense instelling en agressiviteit - De teamleider gedraagt zich als mentor, en faciliteert en stimuleert - De teamleider spreidt ondernemingslust, vernieuwingsgezindheid en risicobereidheid ten toon - De teamleider vertoont coördinerend en organiserend gedrag en is een soepel draaiende en efficiënte machine |
| Dimensie 3: Personeelsmanagement / managementstijl | |
| <p><i>“De karakteristieke wijze waarop de medewerkers worden behandeld, alsmede de werkomgeving van het personeel”.</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> - De managementstijl van het MT kenmerkt zich door competenties, hoge eisen en prestatiegerichtheid - De managementstijl van het MT kenmerkt zich door teamgevoel, consensus en participatie - De managementstijl van het MT kenmerkt zich door persoonlijke risicobereidheid, vernieuwing, vrijheid en uniciteit - De managementstijl van het MT kenmerkt zich door zekerheid omtrent banen, voorschriften, en voorspelbaarheid |
| Dimensie 4: Bindmiddel team | |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Het team wordt bijeengehouden door prestaties en het bereiken van doelstellingen. - Het team wordt bijeengehouden door loyaliteit |

| | |
|---|--|
| <p><i>“De mechanismen die het team bijeen houden”.</i></p> | <p>en onderling vertrouwen. Betrokkenheid is belangrijk.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het team wordt bijeengehouden door betrokkenheid bij innovatie en ontwikkeling. - Het team wordt bijeengehouden door formele regels en beleidsstukken. Een soepel draaiende organisatie is belangrijk. |
| <p>Dimensie 5: Strategische accenten</p> | |
| <p><i>“Strategische accent geven aan op welke gebieden in de strategie vooral nadruk wordt gelegd”.</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> - Het team legt nadruk op wedrijverend gedrag en prestaties. Het bereiken van ambitieuze doelstellingen speelt de hoofdrol - Het team legt nadruk op menselijke ontwikkeling. Sprake van grote mate van vertrouwen, openheid en participatie - Het team legt nadruk op aanboren van nieuwe bronnen en creëren nieuwe uitdagingen. - Het team legt nadruk op behouden van het bestaan en stabiliteit. Efficiëntie en beheersbaarheid spelen een rol. |
| <p>Dimensie 6: Succescriteria</p> | |
| <p><i>“Succescriteria bepalen wanneer iets als een overwinning wordt beschouwd, wat erkenning krijgt en beloond wordt”.</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> - Het team behaalt betere prestaties dan andere teams - Ontwikkeling van human resources, teamwerk, betrokkenheid personeel en zorg voor mensen is belangrijk - Unieke en nieuwe producten zijn een succes. Het team is innovatief en toonaangevend. - Er bestaat een kader van efficiëntie voor het succes. Betrouwbare levering en soepel verlopende schema's |
| <p>Dimensie 7: Werkwijze</p> | |
| <p><i>“De huidige werkprocessen op de afdeling”.</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> - Er bestaan vaste en vastgelegde werkprocessen op de afdeling - De afdeling werkt van 'buiten naar binnen' of andersom - De processen achter het bestaande werk |

Tabel 7: Operationalisatie organisatiecultuur op basis van OCAI-vragenlijst Cameron & Quinn (2011).

De huidige cultuur van de vijf geselecteerde teams zal aan de hand van deze operationalisatie gemeten worden. Ook zal een totaalbeeld van de gehele afdeling worden geschetst. Er zal echter geen gebruik gemaakt worden van de vragenlijst. De indicatoren en dimensies zullen verwerkt worden in de interviewvragen. De interviewvragen zijn terug te vinden in bijlage II-III. Op basis van de antwoorden van de respondenten zullen de dominante culturele waarden van het team bepaald worden.

3.5 Kwaliteit onderzoek

Bij het waarborgen van de kwaliteit van een onderzoek zijn betrouwbaarheid en validiteit klassieke begrippen. Validiteit betekent dat de onderzoeker precies meet wat hij wil weten (Vennix, 2010; Bleijenbergh, 2013). Het probleem bij validiteit is dat het onderzoek beïnvloed kan worden door systematische fouten (Boeije, 2014, p. 145). Systematische vertekening moet in de wijze van analyseren worden ingeperkt, zodat de validiteit gewaarborgd blijft (Bleijenbergh, 2013, p. 111). Betrouwbaarheid verwijst naar de herhaalbaarheid van onderzoek. Het meetinstrument moet herhaaldelijk dezelfde resultaten opleveren (Vennix, 2010). Dit criterium heeft betrekking op de beïnvloeding van de bevindingen door toevallige fouten (Boeije, 2014; Bleijenbergh, 2013). Kortom, enerzijds refereert validiteit aan de juistheid en geldigheid van de gebruikte metingen en meetinstrumenten, terwijl, anderzijds, betrouwbaarheid inhoudt dat het meetinstrument telkens dezelfde resultaten oplevert. Naast validiteit en betrouwbaarheid worden in dit onderzoek ook de criteria transparantie en navolgbaarheid meegenomen. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de waarborging van de kwaliteit van het onderzoek aan de hand van bovenstaande criteria.

3.5.1 Validiteit

Interne validiteit

Validiteit in kwalitatief onderzoek betreft de overeenstemming van de interpretaties van de onderzoeker met de verzamelde gegevens. *Interne validiteit* heeft zodoende te maken met de geloofwaardigheid van die interpretaties. Geloofwaardigheid wordt omschreven als een verantwoorde afstemming tussen de sociaal gereconstrueerde werkelijkheid en de vertaling van de onderzoeker (Mortelmans, 2007, p. 436). In deze scriptie zijn een aantal strategieën gehanteerd om de interne validiteit te verhogen. Ten eerste is sprake van data triangulatie. Verschillende typen gegevens verworven door participatieve observatie, interviews en documentenanalyse dragen bij aan een meer valide beeld over het sociale verschijnsel (Creswell & Poth, 2018, Mortelmans, 2007 & Boeije, 2014). Ten tweede wordt door middel van peer debriefing de validiteit gewaarborgd (Mortelmans, 2007, Creswell & Poth, 2018). De resultaten van het onderzoek en de voortgang in het proces zijn grondig bestudeerd door collega-studenten en universitaire studenten. Naast peer debriefing is de validatiestrategie member check gebruikt. Een member check houdt in dat feedback gevraagd wordt van mensen in de setting op de resultaten (Mortelmans, 2007; Boeije, 2014). In dit onderzoek is dat enerzijds gedaan door de respondenten de resultaten voor te leggen, en anderzijds door het houden van een focusgroep. In de focusgroep is door de respondenten gezamenlijk gereflecteerd op de resultaten voortkomend uit de analyse. De feedback van de focusgroep is verwerkt in de uiteindelijke resultaten.

Bovendien zijn een aantal manieren ingebouwd om de gebruikte methoden van dataverzameling te valideren. De interviewgide en het observeerschema is strikt opgesteld aan de hand van het theoretisch kader en de operationalisatie. Hierdoor wordt gemeten wat nodig is. Daarnaast is in de observatieverslagen een reflectie van gevoelens van de onderzoeker bijgevoegd. Zo wordt gereflecteerd op de eigen rol van onderzoeker. Bovendien is na de participerende observatie een in- and out situatie gecreëerd. Door de analyse niet uit te werken in de sociale setting wordt een afstand gecreëerd, waardoor de validiteit verhoogd wordt.

Externe validiteit

Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van een onderzoek (Mortelmans, 2007). Het geldigheidsbereik van de conclusies op basis van de geselecteerde case moet bij externe validiteit gewaarborgd worden (Boeije, 2014). Representatieve generaliseerbaarheid van steekproef naar een gehele populatie is in kwalitatief onderzoek nauwelijks te garanderen. Om de externe validiteit te verhogen is het kiezen van respondenten gebeurd aan de hand van een aantal kenmerken, zoals geslacht, functie, en jaren in dienst. De lijst met respondenten is intern gecontroleerd op variëteit. Door deze bewuste keuze van respondenten is het mogelijk een algemeen beeld te schetsen van de afdeling.

3.5.2 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid garanderen in een kwalitatief onderzoek is lastig. Het onderzoeken van een sociale setting zal op ieder moment in de tijd andere resultaten opleveren. Participerende observatie is bijvoorbeeld een meetinstrument dat nooit dezelfde resultaten zal opleveren. In kwalitatieve onderzoeken is het dan ook van belang om de criteria *navolgbaarheid* en *transparantie* mee te nemen. De navolgbaarheid van dit onderzoek is hoog. Dit komt omdat het onderzoek door middel van een methodische verantwoording en een adequate beschrijving van het onderzoeksproces gemakkelijk op dezelfde manier te herhalen is. In het onderzoek is duidelijk aangegeven welke stappen waarom en wanneer zijn gezet. Dat maakt het onderzoek ook transparant.

Bovendien wordt ook geprobeerd de betrouwbaarheid an sich te waarborgen. Door het transcriberen van de interviews en het uitwerken van de jotted notes van de participerende observatie wordt de controleerbaarheid van de dataverzameling verhoogd. De opgehaalde data is vervolgens gecodeerd aan de hand van de opgestelde indicatoren. Door deze codering is de controleerbaarheid en intercodeurbetrouwbaarheid vergroot, omdat het onderzoek op deze manier makkelijker te herhalen is. Tot slot hebben de respondenten dezelfde half gestructureerde vragen voorgelegd gekregen in de interviews. Ook daardoor wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot.

3.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de methodologie van deze scriptie toegelicht. Allereerst is beargumenteerd waarom de vier teams en het MT geselecteerd zijn als case in paragraaf 3.1. Vervolgens is in paragraaf 3.2 het case study design besproken. Ook is gemotiveerd waarom zowel sprake is van inductief als deductief onderzoek. In paragraaf 3.3 zijn open interviews, participatieve observatie en documentenanalyse aangedragen als de methoden van dataverzameling. Daaropvolgend zijn de drie kernbegrippen van deze scriptie, structuur, cultuur en werkwijze, meetbaar gemaakt op basis van de wetenschappelijke theorie. De operationalisatie in tabelvorm is terug te vinden in paragraaf 3.4. Tot slot wordt beschreven hoe de validiteit en betrouwbaarheid zijn gewaarborgd.

Hoofdstuk 4: Resultaten & Analyse

In dit hoofdstuk zullen de resultaten uit de observaties, documentenanalyse en interviewstudie gepresenteerd worden in de vorm van een analyse. Paragraaf 4.1 geeft de verkenning naar een conceptuele definitie van opgave gestuurd werken weer. Paragraaf 4.2 schetst waar de afdeling op dit moment staat omtrent opgave gestuurd werken. Paragraaf 4.3 geeft een beeld weer van de huidige situatie op de afdeling. Structuur, cultuur en werkwijze komen elk afzonderlijk aan bod in een sub-paragraaf. Deze paragrafen zijn beschrijvend. In paragraaf 4.4 wordt de gewenste situatie in kaart gebracht. Hier worden de resultaten geanalyseerd en geïnterpreteerd. Deze paragrafen zijn dan ook meer analyserend, verklarend en exploratief van aard. Voor de opbouw betekent dit dat eerst de resultaten worden beschreven, waarna een analyse volgt. Elke paragraaf wordt afgesloten met een systematische vergelijking, waarin de huidige en gewenste situatie getoetst worden aan het concept opgave gestuurd werken.

4.1 Conceptuele definitie opgave gestuurd werken

In deze paragraaf wordt verkend welke definitie wordt gegeven aan opgave gestuurd werken door het management en de medewerkers van de afdeling Jeugd. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen documenten en interviews. Eerst komt de feitelijke definitie uit de documenten aan bod. Vervolgens wordt aan de hand van de interviews de 'de facto' uitwerking van deze definitie geschetst.

Documenten

Ten eerste circuleren een aantal (in)formele documenten rond op de afdeling Jeugd omtrent de inhoud van opgave gestuurd werken. Naar aanleiding van werkbezoeken aan de gemeente Rijswijk, een gemeente die volledig opgave gestuurd werkt, heeft de verandermanager in september 2017 een presentatie gegeven over opgave gestuurd werken in het MT. Het doel van deze bijeenkomst was het bepalen van een werkdefinitie voor opgave gestuurd werken specifiek voor afdeling Jeugd. Daarin werd ook kort nagedacht over de consequenties voor de structuur en cultuur van de afdeling. De kern van opgave gestuurd werken in Rijswijk bestaat uit drie principes afgeleid van Pröpper & Litjens. De focus op het realiseren van de opgave, bouwen en samenwerken en vereenvoudigen en gemeenschappelijk maken staan centraal (Gemeente Rotterdam, 2017). Ook worden in Rijswijk zes verschillende rollen in opgaveteams gebruikt; 1) de opgavemanager, 2) de expert, 3) de monitor, 4) de communicator, 5) de bouwmeester en 6) de verbinder. Het MT heeft geoefend met het gebruiken van deze rollen door schouwprofielen te maken, waarin medewerkers gelinkt werden aan een bepaalde rol (persoonlijke communicatie, 30 april 2018; gemeente Rotterdam, 2016). De schouwprofielen zijn meegenomen in de gesprekscyclus. Verder is niet geëxperimenteerd met de verschillende rollen in de praktijk. Ook het onderwerp opgave gestuurd werken is na deze presentatie niet meer formeel besproken in het MT. Kortom, een presentatie aan het MT is gegeven. Echter, een besluit over de werkdefinitie en het verdere proces zijn niet genomen.

Interviews

Voor bijna alle respondenten is het geven van een definitie van opgave gestuurd werken een moeilijke vraag. Toch weet, op een enkele respondent na, iedereen een beschrijving te formuleren. In die beschrijvingen komen een aantal terugkerende en samenhangende elementen voor. De meeste respondenten zijn van mening dat in de samenleving een probleem of vraagstuk

geconstateerd wordt. Wat die opgave precies is, moet worden opgehaald in de stad zelf. Op basis van wat gevoeld wordt in de stad wordt de opgave geformuleerd door de gemeente. Respondent X gaat een stap verder en heeft het ideaalbeeld dat een groep mensen moet fungeren als 'voelsprietclub' in de Rotterdamse samenleving. Deze groep creatieve mensen moet vrij van vooroordelen en hokjes-denken signaleren wat voor de stad en de burger van belang is.

Voor de meeste respondenten heeft een opgave een maatschappelijke doelstelling of outcome. Gekeken moet worden naar welke doelstellingen en effecten de afdeling wil behalen in de maatschappij, waarna een team rondom de opgave gevormd wordt. Respondent Y is van mening dat: *'de maatschappelijke impact leidend moet zijn'*. Echter, niet elke respondent noemt een maatschappelijke outcome of doelstelling. Daarnaast blijkt het formuleren van een maatschappelijke outcome lastig. Vaker wordt een output doelstelling genoemd, in plaats van een impact doelstelling.

Andere respondenten zijn van mening dat een opgave centraal moet staan in de interne organisatie, waarna de juiste personen worden gezocht om met de opgave aan de slag te gaan. Met juist wordt bedoeld dat de karaktereigenschappen en expertise van een medewerker aansluiten bij de kenmerken van de opdracht. Een respondent zegt hierover: *'Opgave gestuurd werken betekent dat je gezamenlijk een opgave formuleert, en daar mensen met de juiste vaardigheden en kennis bij zoekt binnen je team, afdeling of zelfs breder'*. Kortom, voor de deze respondenten gaat opgave gestuurd werken meer over het optimaliseren van de interne organisatie. Respondent Z zijn mening sluit hierbij aan: *'De opgave staat centraal in hoe je werk is georganiseerd, en niet de verschillende kokers, beleidsterreinen of afdelingen waar je deel van uit maakt'*. Een andere respondent stelt dat een opgave niet alleen met interne medewerkers opgelost kan en moet worden. Externe stakeholders moeten ook onderdeel zijn van het opgaveteam.

Een opgave kan volgens de respondenten breed of smal geformuleerd zijn. Het merendeel van de respondenten is echter van mening dat een opgave een breed, complex en integraal thema is, dat grenzen van teams, afdelingen en organisaties doorkruist. Een opgave kan echter ook compacter geformuleerd zijn, zodat deze past binnen de afdeling Jeugd. Andere afdelingen zijn dan niet noodzakelijk. Bovendien bestaan kort- en langlopende opgaven. Idealiter, zou een opgaveteam zich moeten opheffen wanneer het doel van de opgave behaald is.

Ook is het voor de respondenten belangrijk dat de opgave een eindverantwoordelijke heeft; *'er moet een 'eigenaar' zijn'*, zegt respondent A. Over wie verantwoordelijk zou moeten zijn, verschillen de meningen, maar het is in ieder geval belangrijk dat iemand waakt over de verschillende opgaven en de behaalde resultaten. Sommige respondenten vinden dat de verantwoordelijkheid ligt bij het MT of het afdelingshoofd. Een andere respondent stelt: *'Het mooie van opgave gestuurd werken is dat je een gedeelde verantwoordelijkheid hebt. Je hoeft zelf niet als een dolle alle touwtjes in handen te hebben'*. In dit geval moet de opgave bepalend zijn voor wie verantwoordelijk is.

Daarnaast komen uit de interviews grofweg vier speelvelden naar voren in de opgavebepaling. De opgave moet gezamenlijk geformuleerd worden in een wisselwerking tussen de politiek, de ambtenarij, de burgers en de wetenschappelijke literatuur. Een mix van deze vier krachten zal leiden tot de bepaling van de meest noodzakelijke opgaven.

Tot slot, noemen de respondenten een laatste en meer praktisch punt. Ze zijn het eens dat niet alle werkzaamheden op afdeling Jeugd verenigbaar zijn in maatschappelijke opgaven. Als men ver door redeneert, zal uiteindelijk al het werk in een opgave onder te brengen zijn, maar dat is niet gewenst. De 'going concern', het uitvoerende werk, heeft gewoonweg geen maatschappelijk te formuleren doelstelling. Ook SISA en de inkoop van de effectieve Jeugdhulp

worden genoemd als niet opgave gestuurd werk. Het moet op de afdeling overwogen worden om een deel van het werk niet in opgaven onder te brengen, wanneer de afdeling opgave gestuurd werkt.

4.1.2 Analyse conceptuele definitie

Volgens de theorie bestaan vier kernelementen van opgave gestuurd werken (zie hoofdstuk 2). Hieronder wordt geschetst welke elementen uit theoretische definitie overeenkomen met de definitie van de afdeling Jeugd.

Een belangrijke overeenkomst is het formuleren van een opgaveteam met de juiste personen rondom een opgave. Het belangrijkste uitgangspunt van opgave gestuurd werken is het behalen en formuleren van de opgave in termen van maatschappelijke effecten. Echter, wordt door ongeveer een derde van de respondenten niet het behalen van maatschappelijke **effect** genoemd. Zij benoemen de interne organisatie rondom een opgaven als hoofdkenmerk van opgave gestuurd werken. Er wordt dus nog steeds geredeneerd vanuit een interne logica. Vanuit handigheden in de organisatie wordt gekeken naar problemen. Alhoewel de interne organisatie ook een kenmerk is van opgave gestuurd werken, noemen Pröpper & Litjens (2012) dat, net zoals samenwerking met partners, een halffabricaat. Ook integraal werken aan een opgave wordt genoemd als element van de opgave gestuurd werken. Daarbij focussen de meeste respondenten echter wel op de interne samenwerking tussen teams en afdelingen. Over externe stakeholders wordt gezegd: *'Je wilt samen optrekken in zo'n opgave, want je hebt die partijen nodig. Maar tegelijkertijd hebben wij een opdrachtgevende rol en zijn wij verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel. Je moet die partijen ook kunnen aanspreken'*.

Een maatschappelijke effect mag niet ontbreken in de definitie volgens de auteurs. Bij het formuleren van een mogelijke opgave wordt ook vaak door de respondenten geen maatschappelijk effect benoemd, maar eerder een outputgerichte doelstelling. Voorbeelden hiervan zijn 'opvoedvaardigheden' of 'het organiseren van een kinderdagcentrum'. De outputgerichte doelstellingen geven blijk van een NPM-gedachtegoed op de afdeling. Bovendien weet de afdeling niet goed hoe ze moeten inzetten op effecten. Het verschil tussen een output en outcomeformulering wordt niet duidelijk onderscheiden op de afdeling met als gevolg dat er vaak gekozen wordt voor een tastbare output doelstelling. Bovendien noemen respondenten als voorbeeld altijd een opgave die past binnen hun eigen team of koker vanuit hun expertise, terwijl zij de opgave vanuit de samenleving zouden moeten benoemen. Dit betekent dat teams vooral vanuit hun eigen teamdoelstelling denken, wat leidt tot een niet afdelingsgerichte blik.

Al met al, hebben de respondenten in totaliteit een duidelijk en kloppend beeld van opgave gestuurd werken. De elementen 1) samenwerking en 2) interne organisatie worden genoemd. Het gebrek is echter wel dat de afdeling niet in staat is om een maatschappelijke outcome te vertalen naar een concrete opgave. De afdeling heeft moeite om de maatschappelijke doelen uit het beleidskader te vertalen naar concrete outcomes. Outcomes en impact zijn minder tastbaar, en daarom moeilijk te formuleren voor de afdeling.

In de tabel hieronder is een systematische vergelijking weergegeven tussen de elementen in de theoretische definitie en de geschetste definitie van afdeling Jeugd:

| Elementen opgave gestuurd werken uit theorie | Elementen genoemd in definitie door afdeling? Ja/Nee |
|---|---|
| 1. Maatschappelijke effect bereiken | Deels - Interne organisatie bij merendeel respondenten belangrijker dan maatschappelijke opgave - Maatschappelijke outcome definiëren lastig, meestal outputgerichte doestellingen geformuleerd |
| 2. Interne organisatie rondom opgaven | Ja |
| 3. Integraal werken, intern en extern | Deels meestal wel alleen intern |
| 4. Flexibele organisatiestructuur | Nee - Wordt niet in definitie genoemd, wel bij het begrip structuur |

Tabel 8: Vergelijking definitie theorie en afdeling

Kortom, de definitie die geschetst wordt op de afdeling komt dus (deels) overeen met de eerder besproken definitie in het theoretisch kader. Het geheel aan omschrijvingen past bij het concept dat Pröpper & Litjens (2012;2017) schetsen. Alleen de flexibele organisatiestructuur wordt door respondenten niet genoemd. Flexibiliteit komt wel aan de orde bij het vormgeven van de gewenste situatie.

4.2 Huidige situatie omtrent opgave gestuurd werken

In deze paragraaf zullen de ontwikkelingen rondom opgave gestuurd werken binnen het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling en de afdeling Jeugd in het bijzonder worden geschetst. In het veranderingstraject op de afdeling is opgave gestuurd werken namelijk één van de speerpunten. Ook binnen het gehele cluster is aandacht besteed aan dit onderwerp. In de daaropvolgende paragraaf, 4.2.2, wordt beschreven in hoeverre de afdeling momenteel al opgave gestuurd werkt. Dit wordt gedaan aan de hand van een systematische vergelijking.

4.2.1 Ontwikkelingen binnen Maatschappelijke Ontwikkeling en afdeling Jeugd

Gepaard met het ontstaan van het beleidskader Rotterdam Groeit werd de werkgroep Jeugd On The Move gestart. In deze werkgroep zijn een aantal doorontwikkeling afspraken gemaakt voor de afdeling om beter aan te sluiten bij het beleidskader. In de doorontwikkeling afspraken komen ook de structuur, cultuur en werkwijze van de afdeling aan bod (Gemeente Rotterdam, 2017). Opgave gestuurd werken is één van de thema's binnen de werkgroep. Er wordt geprobeerd een pilot te starten met als onderwerp 'social media' om zodoende te experimenteren met opgave gestuurd werken. De pilot komt echter nog niet van de grond, omdat de opgave en maatschappelijke outcome rondom social media lastig te bepalen zijn.

Daarnaast is de afdeling in het kader van Rotterdam Groeit bezig met clusteren van 17 factoren, die invloed hebben op het kansrijk, gezond en veilig opgroeien van kinderen. Het doel van deze clustering is om samenhang van factoren aan te tonen in complexe problematiek, zodat problemen beter en meer integraal kunnen worden aangepakt. Een aantal respondenten benoemt deze factoren en clusters als een mogelijk uitgangspunt voor het benoemen van de

cruciale opgaven binnen de afdeling Jeugd. Ook kan de clustering bepalend zijn voor de toekomstige structuur van de afdeling. Respondent Z zegt hierover: *'Als we een goede clusteranalyse hebben, dan zou ik beginnen met het veranderen van de structuur. Ik wacht eigenlijk op de impliciet aangekondigde reorganisatie'*. Een beperking vanuit de theorie is dan wel dat de opgave bepaald wordt aan de hand van alléén wetenschappelijke literatuur. De Rotterdamse samenleving wordt expliciet niet meegenomen. Op de afdeling zal een middenweg tussen deze speelvelden gevonden moeten worden.

Ook binnen het gehele cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, waarin afdeling Jeugd zich bevindt, is aandacht besteed aan opgave gestuurd werken. Een respondent vertelt dat in een top 30 bijeenkomst over leiderschap een dagdeel is besteed aan opgave gestuurd werken. De afdelingshoofden en directeuren gingen in multidisciplinaire groepen aan de slag met een maatschappelijke opgave. Het bepalen van die opgave bleek echter een lastige klus; *'Er waren veel discussies over de definities van een opgave. De een vond dat hij urgent en schurend moest zijn, de ander vond dat het makkelijk te implementeren moest zijn'*. Daarnaast werd dit experiment met opgave gestuurd werken ingezet om meer verbinding te creëren tussen verschillende afdelingen, in plaats van een verbeterd effect in de Rotterdamse samenleving te bereiken. Respondent A trekt dan ook de volgende conclusie wat betreft opgave gestuurd werken: *'Ik vond MO nog niet rijp voor deze verandering, maar het adopteren van een opgave vonden we allemaal erg leuk'*. Komend jaar wordt eenzelfde leiderschapstraject georganiseerd. Of het onderwerp opgave gestuurd werken terugkeert, is de vraag. De directeuren, afdelingshoofden en teamleiders bepalen aan de hand van een toekomstvisie voor het cluster welke onderwerpen in het traject centraal staan. Om opgave gestuurd te werken op de afdeling is het echter wel van belang dat het (hogere) management de urgentie ervan in ziet. In de gemeente Rotterdam kan een verandering niet worden doorgevoerd zonder steun van hogere bestuurslagen in de organisatie.

4.2.2 Toetsing elementen aan huidige situatie

In deze paragraaf wordt de huidige situatie op de afdeling getoetst aan de elementen van opgave gestuurd werken. De elementen komen nagenoeg niet overeen met de huidige situatie. Dit hangt voor een groot deel samen met de huidige werkwijze. Deze werkwijze, waarbij de interne organisatie en het aanbod leidend is in het werk, past niet bij de manier van werken in een opgave gestuurde organisatie. Daarnaast worden opdrachten aangepakt vanuit een team in plaats van integraal. In paragraaf 4.3.1 zal de huidige werkwijze verder worden toegelicht.

Bovendien wordt op de afdeling niet altijd gewerkt met maatschappelijke doelen en outcomes, gebaseerd op behoeftes vanuit de maatschappij. Ieder team heeft een teamplan met daarin teamdoelen voor het komende jaar. Bijna geen van die doelen zijn geformuleerd als een maatschappelijke outcome.

Toch herkennen respondenten wel enkele elementen van opgave gestuurd werken in hun huidige werk. Programmatisch en projectmatig werken wordt vaak genoemd als een vorm van opgave gestuurd werken. Respondent X zegt: *'Als je programmatisch werkt, werk je volgens mij ook altijd opgave gestuurd'*. Qua opzet past programmatisch werken inderdaad bij opgave gestuurd werken. Vanuit een bepaald doel, vaak politiek opgedragen, worden multidisciplinaire teams rondom een thema gevormd. Het programma 'Stevige Start' loopt momenteel op de afdeling. Daarin zitten medewerkers, die vanuit de vier verschillende teams bijdragen aan het programma. Dit soort programma's hebben een begin- en eindpunt, waaraan een bepaald resultaat aan gekoppeld zit. Echter, deze doelen zijn niet altijd maatschappelijk. Indien de doelen

wel maatschappelijk zijn, wordt na de looptijd van een aantal jaren niet altijd een effect bereikt in de samenleving, zegt respondent Y. Bovendien lopen programma's vaak jaren, terwijl opgaven juist korter of langer kunnen lopen. Wanneer het effect bereikt is, stopt de opgave met bestaan. Die insteek ligt bij programma's anders, omdat deze 'een bepaalde kop en staart' hebben, zo stelt respondent A.

Daarnaast herkent het team W&W ook elementen van opgave gestuurd werken in hun wijkprogrammering, waarin wijkgestuurd gewerkt wordt. Dit team hanteert een andere werkwijze dan de drie andere teams. Door middel van wijkanalyses wordt door de gebiedsadviseurs opgehaald wat de grootste vraagstukken betreffen in het gebied. Het vervolgens bepalen van het aanbod aan de hand van de vraag is een werkwijze die past bij opgave gestuurd werken. Maar ook hier blijkt dat het formuleren van maatschappelijke outcomes moeizaam verloopt.

Ook proberen sommige individuen en teams verbinding te zoeken met andere teams en de gehele afdeling, om zo integraal tot een oplossing te komen. Dit blijkt door verschillende werkwijzen en belangen niet altijd gemakkelijk.

In de tabel hieronder wordt bovenstaande samengevat. Er wordt getoond of de elementen van opgave gestuurd werken aanwezig zijn op de afdeling Jeugd. Ook wordt aangegeven of de afdeling daarmee gekenmerkt wordt als een opgaven gestuurde organisatie of als een traditionele overheidsafdeling:

| | Huidige situatie afdeling | Aanwezig: ja/nee? | Traditioneel/opgave gestuurd? |
|---|--|--|--|
| Maatschappelijke effecten bereiken | <ul style="list-style-type: none"> - Er wordt niet gewerkt met maatschappelijke doelen, meer met output doelstellingen - Aanbod in plaats van vraag is leidend | Nee | Traditionele overheid |
| Interne organisatie rondom opgaven | <ul style="list-style-type: none"> - Er wordt niet gewerkt met opgaven. Teams krijgen bepaalde werkzaamheden | Nee | Traditionele overheid |
| Integraal werken, intern en extern | <ul style="list-style-type: none"> - Teams werken afzonderlijk van elkaar - Teams hebben eigen doelen en plannen - In programma's wordt wel integraal gewerkt | Grotendeels nee, maar in programma's wel | Traditionele overheid Werken in programma's: opgave gestuurd werken |
| Flexibele organisatiestructuur | <ul style="list-style-type: none"> - Er wordt gewerkt in vaste teams | Nee | Traditionele overheid |

Tabel 9: weergave huidige situatie afdeling omtrent opgave gestuurd werken

Concluderend kan gesteld worden dat de afdeling Jeugd niet voldoet aan de elementen van opgave gestuurd werken. De afdeling kan momenteel meer gezien worden als een traditionele overheidsafdeling, omdat teams afzonderlijk van elkaar werken met eigen teamdoelen- en plannen. Ook wordt niet gewerkt met maatschappelijke doelen, en is het aanbod leidend. Werken met programma's, waarin medewerkers uit verschillende teams bij elkaar komen, kan worden gezien als enige aanwezige element van opgave gestuurd werken.

4.3 Huidige situatie afdeling

In deze paragraaf wordt de huidige situatie op de afdeling betreft de structuur, cultuur en werkwijze in kaart gebracht.

4.3.1 Huidige werkwijze

In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen de werkwijze van de afdeling als geheel, en de werkwijze van de afzonderlijke teams.

Werkwijze afdeling

De werkwijze op de afdeling wordt gekenmerkt door een aantal elementen. Een eerste kenmerk van de gehele afdeling is dat geen vaste werkprocessen bestaan, zo stellen veel respondenten. Een overkoepelend en duidelijk principe mist; *'Omdat er weinig vaste werkprocessen zijn weet je niet hoeveel tijd en aandacht bepaalde werkzaamheden kosten. Dan moet je afgaan op de subjectieve beschrijving van de medewerkers zelf. Dat is lastig'*. Voor een deel kampt de afdeling met dit probleem, omdat het moeilijk is om een objectieve grond te vinden. Beleid als product is niet gemakkelijk te meten, en daarom is sturing daarop ook lastig. *'Beleid maken heeft geen hele strakke prestatie-indicatoren waarop je mensen kan afrekenen en sturen'*, stelt respondent A. Echter, er is wel een duidelijke behoefte aan vaste werkprocessen, zowel bij medewerkers als teamleiders. Doordat er geen vaste werkprocessen zijn, snappen medewerkers niet waar de andere teams en collega's mee bezig zijn. *'Voor mij is het niet helemaal helder wat de vier teams doen'*, zegt respondent B. Ze zijn vaak veel tijd kwijt om uit te zoeken hoe zaken precies lopen. Kortom, door het ontbreken van werkprocessen is overzicht houden op de afdeling moeilijk. Daarop aansluitend krijgt iedereen op de afdeling dezelfde functie toegekend. Bijna alle medewerkers op de afdeling heten officieel 'beleidsadviseur' of 'accounthouder'. In werkelijkheid heeft niet iedereen dezelfde rol, omdat alle beleidsadviseurs en accounthouders andere werkzaamheden uitvoeren. Het is daarom onoverzichtelijk wie wat doet en vooral op welke manier de werkzaamheden uitgevoerd worden. Met bovenstaande kan geconcludeerd worden dat een officieel vastgelegde werkwijze ontbreekt.

Daarbovenop, is een ander algemeen fenomeen te onderscheiden op de afdeling. Er wordt op de afdeling veel vergaderd. Het merendeel van de medewerkers rent van overleg naar overleg, waardoor een sterke overlegcultuur heerst. De meeste respondenten geven echter aan dat ze vaak bij een overleg zitten, waar ze beter niet bij aanwezig hadden kunnen zijn. De frequentie van overleggen kan efficiënter. Respondent C heeft de volgende mening over de overleggen: *'Soms zit ik bij een overleg en denk ik: 'was mijn aanwezigheid hier nou nodig?' of 'dit had de helft korter gekund'. Aan de andere kant is goede afstemming ook nodig in zo'n grote organisatie. Het zorgt er wel voor dat je niet allemaal als nog als kleinere eilandjes functioneert'*.

Ondanks dat werkprocessen ontbreken, zijn door de respondenten een aantal andere kenmerken van de werkwijze aangegeven. De afdeling is extreem gespecialiseerd, waardoor elke

individueel werkt in (sub)teams aan een eigen thema. Aan specialisatie zitten voordelen, maar aan de andere kant raakt de afdeling ook verkokerd. Door verkokering worden problemen vereenvoudigd en ondergebracht in een bepaald team. Medewerkers die werken aan soortgelijke taken worden bij elkaar in een team gezet. Dit zorgt ervoor dat elke medewerker denkt vanuit zijn eigen afdelingsopgave, teamplan of beleidskader.

Aansluitend daarop is de interne organisatie ingedeeld op basis van handigheden voor de ambtenarij. De interne opgave staat centraal, en niet de opgave buiten. Respondent Y zegt hierover: *'Het lijkt wel of wij het belangrijker vinden hoe het hier intern geregeld is, dan de maatschappelijke impact die ons werk moet hebben. Dat kan niet zo zijn'*. Vooral voor de respondenten met afdelings- of teamoverschrijdende taken voelt dit als een belemmering. Een respondent is van mening dat wanneer zaken integraal moeten worden aangepakt, medewerkers al snel zeggen: *'Daar ben ik niet van'*. Afdelingen en teams denken vanuit het eigen belang en doelstellingen. Het is daarom volgens de respondenten lastig om samen te werken met andere teams op de afdeling. Door het specialisme en de verkokering op de afdeling werkt elk team onafhankelijk van elkaar op een verschillende manier met een verschillende sturingswijze aan een integraal probleem. Ieder team lost individueel een stukje van het integrale probleem op. Om toch samen te werken is afstemming en communicatie tussen de teams nodig, maar ook deze verloopt moeizaam.

Daarnaast creëert de afdeling vanuit het beschikbare budget een aanbod, waarna vervolgens gekeken wordt waar vraag naar is. Kortom, het aanbod wordt gecreëerd voordat de vraag bekend is. Een respondent zegt: *'We hebben een soort standaard productcatalogus die we uitrollen over de stad'*. Vervolgens speelt de productcatalogus niet voldoende in op de vraag in de wijken en gebieden. Bovendien wordt de probleembepaling en het aanbod voor een deel bepaald door de politiek en de wethouder. De afdeling is daardoor ook sterk politiek gestuurd. Wat betreft de eigen sturingswijze, bestaat geen eenduidigheid. Een gegeven feit is wel dat de afdeling de nadruk legt op het proces, en niet op de inhoud.

Bovendien worden medewerkers aangenomen op een specifieke functie waar een vast aantal uren voor bepaalde werkzaamheden bij horen. Zij werken op basis van een opdracht, waardoor al het werk vastligt en weinig ruimte is voor flexibiliteit.

Wat betreft de contacten met het veld en de externe stakeholders in het werk, worden vooral de zorgaanbieders en uitvoerders betrokken. Deze stakeholders sluiten vaak aan in overleggen. De rol die de stakeholder heeft in de opgave verschilt per beleidsthema. Een aantal respondenten geeft wel aan dat het contact met de doelgroep, de jongeren, en de ouders minimaal is. Het contact met jongeren verloopt vaak via ervaringsdeskundigen, als zij al betrokken worden.

Verschillen in werkwijzen en focus van teams

Zoals hierboven eerder aangegeven hebben alle vier teams een eigen teamplan met daarbij behorende doelstellingen. Dat betekent dat de teams een specifiek werkpakket hebben, waardoor samenwerking tussen de teams niet altijd wordt opgezocht en moeizaam verloopt. Daarmee is ook de afstemming tussen de teams niet altijd optimaal.

Team W&W werkt met de wijkprogrammering. Deze methodiek zorgt ervoor dat het team gebiedsgericht werkt. Het team brengt door middel van wijkanalyses in beeld welke vraag leeft in een gebied. Deze werkwijze verschilt van de andere drie teams. Die teams werken voornamelijk stadsbreed, in plaats van gebiedsgericht. Team G&H houdt zich bezig met de inkoop van de effectieve jeugdhulp. Dit team richt zich dus voornamelijk op curatieve zorg aan jongeren. Daarnaast is een arrangementensystematiek ontwikkeld in de transformatie van de

jeugdhulp. Een respondent uit dit team stelt dat het team zo druk is met de implementatie van de transformatie dat afdelingsbrede plannen even op pauze zijn gezet. Het team richt zich nu vooral op haar eigen werkzaamheden. Bovendien werkt dit team voor de Gemeenschappelijke Regeling. Dit betekent dat het team niet alleen werkt voor Rotterdam, maar voor de gehele regio. Dit zorgt voor een niveauverschil met team W&W, waardoor samenwerking en afstemming moeizaam verloopt. Over het algemeen zijn team W&W en G&H meer georiënteerd op het eigen team dan op de afdeling. De overige twee teams, team B&V en team T&O, lijken meer verbinding te zoeken met de afdeling. Team B&V is de 'laatste stap' in de jeugdketen. Jongeren komen bij dit team terecht, wanneer zij bijvoorbeeld in de criminaliteit terecht komen. De werkzaamheden van het laatste team T&O, bestaan vooral uit het creëren van kansen voor kinderen. Dit team probeert preventief te werken, en te voorkomen dat kinderen in een van de andere teams terecht komen.

In 2019 moet er voor het eerst wettelijk een afdelingsplan liggen, waarin de teams gezamenlijk een plan moeten opstellen voor de afdeling als geheel. Tot nu toe worden er aparte teamplannen opgesteld, die niet op elkaar zijn afgestemd. Uit de interviews blijkt dat een aantal teams en teamleiders wel afdelingsbreed probeert te verbinden, maar dat een gezamenlijke doelstelling ontbreekt.

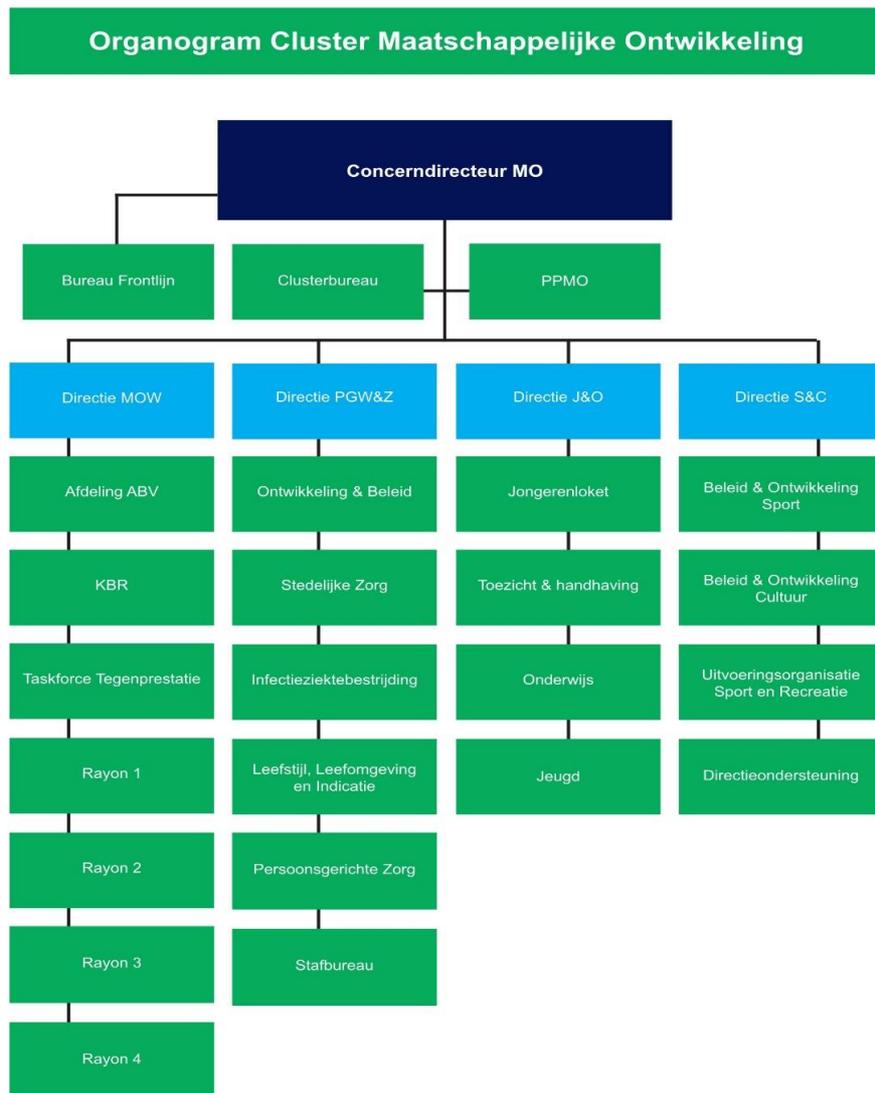
In de tabel hieronder wordt aangegeven of de genoemde werkwijze-elementen uit paragraaf 2.4.1 van opgave werken aanwezig zijn in de huidige werkwijze van de afdeling:

| | Huidige werkwijze: Elementen opgave gestuurd werken aanwezig? |
|--|--|
| 1. Van buiten naar binnen werken | Niet aanwezig, Er wordt andersom gewerkt |
| 2. Samenwerken met interne en externe partners en stakeholders | Deels aanwezig, Contacten met externe stakeholders |
| 3. Integraal, verbindend en coproductie | Niet aanwezig, Teams hebben eigen subdoelen en plannen |
| 4. Flexibiliteit | Niet aanwezig, Medewerkers hebben een vast takenpakket |
| 5. Geprofessionaliseerde werkwijze met ontwikkelagenda | Niet aanwezig, Er wordt niet gewerkt met een ontwikkelagenda |

Tabel 10: Toetsing opgave gestuurde werkwijze aan huidige situatie

4.3.2 Huidige structuur

In deze paragraaf wordt aan de hand van de dimensies de huidige structuur van de afdeling Jeugd en haar teams weergegeven. De afdeling Jeugd bevindt zich in het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling en valt onder Directie Jeugd & Onderwijs. De gemeente Rotterdam kent in totaal zes verschillende clusters. Deze clusters vallen in de gezagslijn onder de concerndirectie, het college van B&W en de gemeenteraad. Ook cluster MO heeft een duidelijke lijnstructuur. De organogram is hieronder afgebeeld:



Figuur 10: Organogram gemeente Rotterdam. Bron: gemeente Rotterdam.

De structuur van een afdeling omvat echter meer dan alleen de organogram. De huidige structuur zal aan de hand van de dimensies van Mintzberg (2013) worden geschetst (zie operationalisatie). De belangrijkste indicatoren zullen aan bod komen. In de beschrijving zullen de kenmerken van de werkwijze voor een klein deel terug komen; tussen werkwijze en structuur bestaat overlap.

Ontwerp van posities

Het ontwerp van posities bestaat uit twee verschillende dimensies. Deze worden hieronder kort beschreven.

1. Taakspecialisatie

De medewerkers van de afdeling Jeugd voeren allemaal een gespecialiseerde deeltaak uit. Het werk wordt in kleinere delen opgeknipt, zodat deeltaken ontstaan. Vaak is één medewerker gespecialiseerd in een bepaald beleidsonderwerp. Medewerkers werken vaak onafhankelijk aan klein deel van een integraal probleem. Bovendien zijn de werkzaamheden niet verdeeld over

meerdere organisatieniveaus. De medewerker heeft een zekere mate van controle over zijn eigen werkzaamheden. Zij zijn de professionals, dus wordt hen veel vrijheid gegeven over hoe ze het proces inrichten. Uiteindelijk wordt de medewerker wel gecontroleerd door de teamleider, die eindverantwoordelijke is. Door bovengenoemde aspecten is op de afdeling Jeugd sprake van *horizontale taakspecialisatie*.

2. Gedragsformalisatie

Gedragsformalisatie geeft de manier aan waarop de afdeling het gedrag van haar leden voorschrijft, en daarmee hun vrijheid en handelen bepaalt. Op de afdeling Jeugd bestaan relatief weinig vaste werkprocessen. De medewerkers bepalen zelf op welke manier zij hun werk uitvoeren. In het planningsgesprek wordt met de teamleider afgesproken welk resultaat het komende jaar behaald moet worden. Hoe dat resultaat vervolgens behaald wordt, mag door de medewerker vrij ingevuld worden.

Op de afdeling bestaan drie verschillende functies; de beleidsadviseur, de gebiedsadviseur, en de accounthouder. In de werkgroep 'leren en ontwikkelen' is onlangs opgesteld aan welke competenties medewerkers in deze functies moeten voldoen. Er bestaat een korte en beknopte functiebeschrijving, maar binnen deze functies heerst veel verschil. Medewerkers voeren het werk op een andere manier uit. Een respondent zegt hierover: '*Het is eigenlijk wel grappig. In ons team zijn 14 gebiedsadviseurs, en er zijn 14 variaties op het gebiedsadviseurschap*'. Daarbij wordt ook aangekaart dat wel naar algemene vaardigheden gekeken moet worden om het gedrag te formaliseren.

Ontwerp van besluitvormingssystemen: horizontale of verticale taakspecialisatie

Het ontwerp van besluitvormingssystemen bestaat uit horizontale en verticale decentralisatie. Binnen de gemeente Rotterdam, het cluster MO en de afdeling Jeugd is duidelijk sprake van *verticale decentralisatie*. De formele macht en verantwoordelijkheid ligt bij de directeurs van MO. Deze directeurs delegeren de macht in de gezagslijn naar het afdelingshoofd. Het afdelingshoofd is verantwoordelijk voor de afdeling. Op zijn beurt delegeert het afdelingshoofd zijn macht en verantwoordelijkheid naar de teamleiders. De teamleiders zitten op een lager niveau in de formele lijn- en machtsstructuur. Er bestaat weinig horizontale decentralisatie op de afdeling. Ten eerste kent de afdeling Jeugd een hele kleine staf, waar de formele macht in de besluitvormingsprocessen niet ligt. Het afdelingshoofd is verantwoordelijk voor de staf.

Coördinatie: Standaardisatie, directie supervisie of onderlinge aanpassing

Er bestaan drie manieren van coördinatie: standaardisatie, directie supervisie en onderlinge aanpassing. Van directe supervisie is op de afdeling Jeugd geen sprake, omdat er niet één individuele manager alle beslissingen maakt en alle medewerkers coördineert. Er bestaan meerdere teamleiders, die in overleg beslissingen nemen. Ook volledige onderlinge aanpassing is niet aanwezig op de afdeling. Het werk van de medewerkers wordt namelijk gecoördineerd en gecontroleerd door de eindverantwoordelijke. Dit kan een teamleider, programmamanager of afdelingshoofd zijn. De medewerkers in de organisatie doen niet aan zelfcoördinatie. Er bestaan geen zelfsturende teams; er is altijd een verantwoordelijke. Vervolgens blijft nog een manier van coördinatie over, namelijk standaardisatie. Er wordt gebruik gemaakt van de standaardisatie van output, omdat vooraf in de planningsgesprekken vastgesteld wordt welke resultaten behaald moeten worden. Alhoewel medewerkers daar achteraf niet strikt op afgerekend worden. Daarnaast kunnen geen harde prestatieafspraken worden gemaakt, omdat beleid als resultaat erg complex is. Bovendien wordt ook gebruik gemaakt van standaardisatie van

vaardigheden. Door het specialistische werk is internalisering van skills en kennis belangrijk. Het werk wordt gestandaardiseerd door deze specialistische kennis.

Configuratie

Mintzberg (2013) onderscheidt vijf typen basisorganisaties (zie hoofdstuk 2). De professionele bureaucratie past het best bij de gemeente Rotterdam en de afdeling Jeugd, omdat de organisatie als geheel bureaucratisch en gedecentraliseerd is. Bovendien bestaat de uitvoerende kern uit gespecialiseerde professionals, met relatief veel macht over hun eigen onderwerp. Ook de teamleiders zijn professionals, die de medewerkers ondersteunen. Door specialisatie is de standaardisatie van output bijna niet mogelijk.

Invloed huidige structuur

Het overgrote merendeel van de respondenten geeft aan dat de huidige structuur invloed heeft op zijn of haar werk. Doordat de afdeling Jeugd gespecialiseerd is in haar taken, is het voor medewerkers lastig om samenwerking op te zetten met andere teams, die zij nodig hebben in hun dagelijkse werkzaamheden. Vooral de medewerkers met teamoverschrijdende opdrachten, zoals de aansluiting onderwijs-jeugdhulp en het programma Kansrijk Opgroeien, ervaren belemmeringen. Doordat alle werkzaamheden in een team of afdeling zitten, is het moeilijk voor respondenten om door de grenzen van teams heen te kijken. Iedereen heeft zijn eigen gespecialiseerde taak op een bepaalde afdeling. De medewerkers hebben dus vooral last van de horizontale taakspecialisatie en decentralisatie op de afdeling. De andere indicatoren belemmeren de structuur minder.

In onderstaande tabel wordt deze paragraaf samengevat door middel van een toetsing van de huidige situatie aan de structurelementen van opgave gestuurd werken:

| | Huidige structuur: Elementen opgave gestuurd werken aanwezig? |
|--|---|
| 1. Horizontale decentralisatie | Niet aanwezig, Er is sprake van verticale decentralisatie |
| 2. Drie geledingen zonder lijnmanagers | Niet aanwezig, Er is sprake van een sterke lijnorganisatie |
| 3. Horizontale taakspecialisatie | Aanwezig, Medewerkers voeren gespecialiseerde deeltaak uit en hebben daarover verantwoordelijkheid |
| 4. Coördinatie: onderlinge aanpassing | Niet aanwezig, Medewerkers worden aangestuurd door hun directe teamleider |
| 5. Adhocratie als organisatiestructuur | Niet aanwezig, Er is sprake van een professionele bureaucratie |

Tabel 11: Toetsing opgave gestuurde structuur aan huidige situatie

4.3.3 Huidige cultuur

In deze paragraaf zal eerst de cultuur van de afdeling als geheel worden geschetst. Vervolgens worden per team de belangrijkste kenmerken van de cultuur weergegeven. Er bestaat op de

afdeling veel openheid en aandacht voor mensen. Die aandacht is er zowel als het niet goed gaat met mensen, maar ook als zij een goede prestatie hebben geleverd. Door het aanstellen van een verandermanager worden thema's als werkdruk en verbinding op de voorgrond gezet. Respondent Y zegt: *'Aan deze thema's hechten we veel waarde'*. Zo wordt elke week een FIKA-moment georganiseerd, waarin alle medewerkers een kwartier bij elkaar komen om over andere dingen te praten dan werk. Bovendien hebben medewerkers op de afdeling veel vrijheid om processen in te richten zoals zij dat zelf willen. Daarnaast bestaat ook de vrijheid dat veel gezegd mag worden op de afdeling, voornamelijk tegen het MT. Tot slot hebben de teamleiders in de gesprekken met medewerkers veel aandacht voor het persoonlijke.

Ten tweede werd door het ontstaan van het beleidskader Rotterdam Groeit een andere manier van werken geïntroduceerd. Er moest preventief gedacht worden in plaats van curatief. En ook moesten evidence-based interventies worden ingezet. Dit beleidskader zorgt ervoor dat de afdeling probeert te innoveren.

Omdat organisaties nooit geheel één type cultuur zijn, is het lastig om de afdeling te bestempelen als een bepaalde cultuur. Uit bovenstaande blijkt echter wel dat de familiecultuur en adhocatiecultuur het meest aanwezig is bij de afdeling als geheel. Het behalen van resultaten is het minst aanwezig. Daarom is marktcultuur het minst te identificeren op de afdeling. In de paragrafen hieronder wordt aangegeven welke kenmerken passen bij de individuele teams. Er wordt gepoogd de team in te delen in een dominante cultuur. Dit is echter lastig op basis van interviews. Bovendien zijn respondenten van mening dat zij in een team zitten, omdat ze daar nou eenmaal in zijn ingedeeld, en een teamoverleg hebben.

Managementteam

Het managementteam bestaat uit een mix van verschillende persoonlijkheden. Respondent A vindt dit een voordeel, omdat *'iedere teamleider iets aanvult, wat een ander niet heeft'*. Door de verschillende persoonlijkheden geven alle teamleiders ook op een andere manier leiding aan hun team. Op de afdeling als geheel is veel vrijheid om het werk zelf in te richten. Zodra echter wordt gemerkt dat medewerkers niet functioneren, wordt de manier van leiding geven aangepast.

Het team zelf gaat op gelijkwaardige manier met elkaar om. Beslissingen worden in overleg genomen. Er bestaat dan ook geen concurrentie tussen de teamleiders. Het team noemt zichzelf dan ook 'constructief'. Bovendien heeft het MT ook aandacht en oog voor elkaar. In de overleggen is tijd voor een grapje, maar ook voor de persoonlijke omstandigheden. Een MT lid zegt over de vergaderingen: *'De sfeer is informeel'*.

Het MT vindt ook dat een goede balans bestaat tussen de aandacht voor het eigen team en het besturen van de afdeling. Het team staat open voor de inbreng van medewerkers, om zo op de hoogte te blijven van wat gebeurt op de afdeling. De medewerkers wordt een kans gegeven om hun beleidsstuk in het MT te presenteren en daar feedback op te krijgen. Dit blijkt ook uit de observaties, omdat het merendeel van het MT-overleg bestaat uit presentaties.

Qua typen cultuur is het MT van mening dat zij té ambitieus zijn. Ze willen zowel resultaatgericht, mensgericht, efficiënt en innovatief zijn. Kortom, ze proberen aan alle kenmerken van de vier culturen te voldoen. Doordat het MT veel plannen heeft, wordt niet alles uitgevoerd. Uit de observaties blijkt ook dat de formele besluitenlijst vaak leeg is, hoewel veel wordt besproken. Omdat het MT aandacht wil hebben voor alles, gebeurt weinig concreets. Formele afspraken worden vaak niet gemaakt, waardoor resultaten uiteindelijk niet behaald worden. Of er zijn zoveel afspraken dat niet iedereen zich aan de afspraken houdt.

Het MT heeft inderdaad kenmerken van alle vier de culturen. Toch is de aandacht voor elkaar en de afdeling licht dominant; de familiecultuur. Het resultaatgerichte, en dus de marktcultuur, is het minst aanwezig.

Team Bescherming & Veilig

Ten eerste geven alle respondenten aan dat het team B&V bestaat uit kleinere sub-teams, ook wel 'eilandjes' of 'los zand' genoemd. Deze sub-teams hebben een sterke band met elkaar. Dit betekent echter ook dat een teamcultuur minder aanwezig is, omdat de losse sub-teams pragmatisch bij elkaar zijn gezet in een teamoverleg. Een respondent merkt ook op dat bijna nooit iedereen bij het teamoverleg is: 'De nut en noodzaak van het teamoverleg ontbreekt soms'. Bovendien heeft het team geen gemeenschappelijke drijfveren, waardoor er op werkgerelateerd gebied niet altijd een binding is.

Het team bestaat uit bevlogen, ambitieuze, maar aanwezige mensen. In het team(overleg) staat gezelligheid en betrokkenheid voorop. Een respondent is van mening dat het betrekkningsniveau belangrijk is: men wil elkaar graag aardig vinden. Het teamoverleg wordt gebruikt als een soort van bijpraat moment. Ook wordt er vaak wat gevierd, of komt een bevallen collega's langs met haar baby. Bovendien wordt aandacht besteed aan langdurige zieke collega's door kaartjes te schrijven. Het merendeel van het teamoverleg staat in het teken van kletsen of persoonlijke zaken. Respondent Y vindt het vaak té gezellig: 'Gezelligheid is heel belangrijk, maar het moet niet het doel zijn'. Tot slot komt kort iets over de inhoud aan bod. Respondent Z zegt: 'Onderling is het leuk en gezellig, en als we bij elkaar zijn wisselen we dingen uit'. De uitwisseling van informatie wordt ook gebruikt om de sub-teams met elkaar te verbinden.

De respondenten noemen de managementstijl van de teamleider integer, betrouwbaarheid en verbindend. Bovendien is er aandacht voor mensen. Hij weet op de juiste manier de losse teams te verbinden. Tot slot is aandacht voor de resultaten die moeten worden behaald maar ook voor de mensen die de resultaten moeten behalen. Ondanks dat team B&V wordt gekenmerkt door losse sub-teams en een type cultuur voor het team als geheel moeilijk te bepalen is, is de familiecultuur dominant in team B&V.

Team Talentontwikkeling & Ontplooiing

Het team T&O bestaat volgens de respondenten uit lieve, betrokken en collegiale mensen. Ook zitten veel verschillende mensen in het team. Naast betrokkenheid hebben de medewerkers een zekere expertise, en binding met wetenschap. Net als in team B&V, zit in team T&O veel verschillende soorten werk, daardoor is het lastig om verbinding te zoeken in het team. Met sommige collega's uit het team wordt niet direct samengewerkt. Bovendien zitten er collega's in het team met afdelingsoverschrijdende opdrachten, waardoor zij zich niet altijd onderdeel voelen van het team. Om meer verbinding in het team te zoeken, zijn overkoepelend thema's benoemd waar medewerkers in een groepen aan werken. Op deze manier werken ze niet meer alleen aan een thema. De inhoud van het werk houdt het team bijeen. Het 'preventiedeel' zorgt voor verbinding tussen de teamleden. De managementstijl van de teamleider wordt gekenmerkt door een inhoudelijke, en menselijke kant. De teamleider is analytisch, maar ook betrokken. Een respondent zegt: 'Ze is een echte people manager'. De focus ligt meer op de menselijke kant, dan op de inhoudelijke kant. Toch koppelt de teamleider in het teamoverleg vaak de inhoud aan

theorie. Kortom, ook dit team heeft de meeste kenmerken van een familiecultuur. Deze zijn wel minder dominant dan in team B&V.

Team Gezondheid & Hulp

Het team als geheel is een vrij autonoom team ten opzichte van de andere teams. Omdat het team momenteel een eigen opdracht heeft, werken zij bijna niet samen met andere teams. Doordat het team druk bezig is met de transformatie, is weinig aandacht voor zelfreflectie en het persoonlijke. Bovendien wordt het team 'handelingsgericht' genoemd. Vaak is er geen uitgebreide lange termijn strategie bedacht, maar wordt gewoon gehandeld. Twee kenmerken worden herhaaldelijk genoemd als belangrijkste kenmerken. Het team bestaat uit 'harde werkers'. Mensen willen graag hard werken om hun doel te bereiken. Bovendien zijn medewerkers inhoudelijk betrokken bij het werk. Ze hebben een intrinsieke motivatie om de transformatie van de jeugdhulp te laten slagen. Een respondent zegt het volgende over het team: *'Het is een hardwerkend team met sympathie voor elkaar, maar het is niet een vriendschappelijk team'*. Dit komt overeen met de observaties. Er heerst een serieuze sfeer in de overleggen, waar veelal inhoudelijke zaken worden besproken. Praktische en persoonlijke mededelingen worden tussen neus en lippen door besproken, maar staan niet voorop. Er is weinig ruimte voor privé en gezelligheid. Dit komt mede door de implementatie van de jeugdhulp. De managementstijl door de teamleider wordt gekenmerkt door veel verantwoordelijkheid te geven aan medewerkers. De medewerkers worden vrij en zelfstandig gelaten. De teamleider bepaalt de grote lijnen. Omdat mensen vrij worden gelaten, wordt er ook vanuit gegaan dat alles goed met hen. Daar moeten medewerkers zelf mee komen, maar wordt niet direct naar gevraagd. Wel wordt gelet op de hoge werkdruk.

Dit team heeft in tegenstelling tot de drie eerder besproken teams geen dominante kenmerken van de familiecultuur. Het team is druk bezig met het behalen van resultaten. Het zou momenteel eerder kunnen worden gezien als een marktcultuur.

Team Wijkprogrammering & Wijknetwerken

De kernmerken van het team W&W zijn zelfstandigheid, hardwerkend en bereidheid tot samenwerken. Bovendien heeft elke gebiedsadviseur een grote betrokkenheid bij het gebied: *'Iedereen leeft echt voor zijn gebied'*, zegt een respondent hierover. Bovendien zijn de respondenten van mening dat het team meer praktijkgericht is dan beleidsgericht. Ook is het afgelopen jaar het teamgevoel en de teamspirit erg verbeterd. Door de ontwikkelde methodiek is in open gesprekken en discussie de rol van de gebiedsadviseur ten opzichte van andere rollen duidelijk gemaakt. Er is veel tijd geïnvesteerd om samen met elkaar de nieuwe methodiek te doorgronden. Doordat iedereen dezelfde rol heeft en ze samen de wijkprogrammering aan het opzetten zijn is er een sterk 'wij-gevoel'. Dit gevoel is ook terug te zien in de aanwezigheid in de teamoverleggen. Iedereen is verplicht elke maandag bij een twee uur durend teamoverleg. Mede daardoor is meer eenheid en verbondenheid ontstaan. Deze overleg hebben een roulerend voorzitterschap, zodat medewerkers open naar elkaar de discussie kunnen aangaan. Bovendien zit er veel structuur in deze vergaderingen. Het teamoverleg wordt voornamelijk gebruikt voor de inhoud, en de stand van zaken met betrekking tot de wijkprogrammering. Ook worden er presentaties gegeven door andere afdelingen.

De managementstijl van de teamleider wordt gekenmerkt door afstand te houden van de inhoud. De gebiedsadviseurs moeten hun eigen verantwoordelijkheid nemen en krijgen vrijheid om eigen keuzes te maken. Zij zijn de deskundigen. De rol van de teamleider wordt meer gezien als

procesmanager. Bovendien wordt gekeken naar resultaten en eindproducten. Wanneer niet wat behaald wordt, wat behaald moet worden, wordt er directief opgetreden. In de stijl staat het functioneren boven het persoonlijk aspect. Kortom, wordt het team sterk en strak geleid.

Uit de interviews en observaties blijkt dat het team het belangrijk vindt om efficiënt te zijn en processen te optimaliseren. De wijkprogrammering moet zo goed mogelijk worden neergezet. De ontwikkeling van deze methodiek gepaard met een nieuwe werkwijze is ook innovatief.

Ook bij dit team is het lastig om ze te binden aan een bepaald cultuurtype; het is een mix van culturen. Door de teamspirit en het 'wij-gevoel' is deels een familiecultuur aanwezig, maar minder dan in team T&O en B&V. Het is geen dominante cultuur. Ook is er deels sprake van een adhocratie door het opzetten van een nieuwe methodiek. Een andere cultuur die bij de andere teams niet voorkomt is de hiërarchische cultuur. Dit team wordt sterk en strak geleid op basis van duidelijke regels, en probeert zo efficiënt mogelijk te zijn.

Ook in deze paragraaf wordt de huidige cultuur getoetst aan de cultuur kenmerken van een opgaven gestuurde organisatie:

| | Huidige cultuur: Elementen opgave gestuurd werken aanwezig? |
|---|---|
| Adhocratiecultuur: Externe focus en flexibiliteit | Deels aanwezig Door het werken met innovatief beleidskader Rotterdam Groeit, echter niet dominant |
| Samenwerking als element van familiecultuur | Deels aanwezig Sterke familiecultuur op de afdeling, maar weinig samenwerking |
| Resultaatgerichtheid als element van marktcultuur | Niet aanwezig Resultaten zijn geen prioriteit |

Tabel 12: Toetsing cultuur elementen opgave gestuurd werken aan huidige situatie

4.4 Gewenst (geachte) situatie afdeling

In deze paragraaf komt de gewenste situatie aan bod. Per begrip worden de belangrijkste veranderingen geschetst. De aangedragen veranderingen, ofwel de gewenst geachte veranderingen zullen gereflecteerd worden aan de hand van theorie. Elke paragraaf wordt afgesloten met een tabel, waarin de gewenste en gewenste geachte situatie worden vergeleken.

4.4.1 Gewenst (geachte) werkwijze

Er zullen een aantal veranderingen moeten plaatsvinden in de huidige werkwijze van afdeling Jeugd om meer opgave gestuurd te werken. Er is op dit moment geen 'fit' tussen de werkwijze en het gedachtegoed van opgave gestuurd werken.

De respondenten stellen dat het volgende moet gebeuren op de afdeling. De afdeling Jeugd werkt vanuit een intern gecreëerd aanbod, waarna de vraag in de stad als het ware erbij wordt gezocht. In opgave gestuurde organisatie is het de bedoeling dat de vraag in de stad wordt opgehaald en daar vervolgens een passend aanbod op wordt gecreëerd. Er moet dus een omslag

plaatsvinden. Er moet van buiten naar binnen gewerkt worden in plaats van andersom. Een team werkt op dit moment al deels met deze werkwijze, namelijk het team W&W. Met het intreden van de wijkprogrammering worden door de gebiedsadviseurs wijkanalyses gemaakt, waarin onderzocht wordt welke vraag er leeft in de verschillende gebieden van Rotterdam. Het kan een idee zijn om de afdeling meer wijkgestuurd te laten werken.

Daarnaast kan de afdeling het denken in gespecialiseerde hokjes verminderen. Problemen moeten integraal aangepakt worden, waar ieder individu zich verantwoordelijk voor moet voelen.

Bovendien gaven de respondenten aan dat jongeren en ouders vaker betrokken moeten worden in het beleid. Respondent X vindt het belangrijk dat medewerkers elke week twee uurtjes rondfietsen in de stad. Respondent Z sluit zich daarbij aan. Hij is van mening dat ambtenaren vaker in de stad moeten werken, zodat ze betrokken zijn bij hun werk. Hij zegt: *“Als we aan jeugdhulp zoveel miljoenen besteden, dan zou ik zeggen tegen mijn medewerkers; en waar ben jij van de week geweest en hoe was het daar?”* Vanuit de theorie gezien is het belangrijk dat de doelgroep betrokken wordt bij de opgave. Dat gebeurt op dit moment nog te weinig.

Tot slot vragen de respondenten zich af of het aantal vergaderingen wel effectief is. In plaats van vergaderen, kan samengewerkt worden aan een opgave. De tijd die bespaard wordt met vergaderen, kan gebruikt worden om samen de opgave te realiseren.

Bovenstaande genoemde punten komen overeen met de zaken die op de ontwikkelagenda van Pröpper & Litjens staan, wanneer een geprofessionaliseerde werkwijze wordt toegepast. Samen bouwen en het betrekken van stakeholders zijn twee belangrijke punten op deze ontwikkelagenda.

In de tabel hieronder wordt de gewenste geachte situatie, ofwel de perceptie van de afdeling, in kaart gebracht. Deze wordt vervolgens systematisch vergeleken met de gewenste situatie volgens de theorie. Ook worden de benodigde veranderingen geschetst:

| Huidige situatie | Gewenste geachte situatie | Gewenste situatie theorie | Gewenst en gewenst geachte komen overeen: ja/nee? | Benodigde veranderingen |
|--|--|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Specialistisch en verkokerd • Van binnen naar buiten: <ul style="list-style-type: none"> - Interne opgave staat centraal - Aanbieden standaard productcatalogus • Weinig vaste werkprocessen • Veel vergaderen, meestal niet effectief • Vaste werkzaamheden en taken medewerkers | <ul style="list-style-type: none"> • Vraag ophalen in de stad. Aanbod aanpassen (wijkgestuurd werken) • Minder specialisme, meer integraliteit • Doelgroep betrekken bij beleid • Minder vergaderen • Flexibiliteit | <ul style="list-style-type: none"> • Geprofessionaliseerde werkwijze, waarin: <ul style="list-style-type: none"> - Samengewerkt wordt met stakeholders - Integraal gewerkt wordt - Flexibiliteit aanwezig is • Van buiten naar binnen werken. Aanbod moet aangepast worden aan de vraag | Ja | <ul style="list-style-type: none"> • Afdelingsbrede plannen en doelen, zodat meer integraal wordt gewerkt op de afdeling • Vraag ophalen in de stad, daarna pas een aanbod inzetten • Werkprocessen in kaart brengen, zodat meer duidelijkheid ontstaat over wie wat doet • Schrappen in vergaderingen • Meer contact doelgroep • Medewerkers tijd geven om flexibel te zijn |

Tabel 11: Samenvatting gewenst (geachte situatie) en veranderingen werkwijze

4.4.2 Gewenste (geachte) structuur

In de vorige paragraaf is de huidige structuur op de afdeling geschetst. De huidige teams zijn geen opgaveteams, omdat zij voornamelijk gespecialiseerde taken uitvoeren. Dit vraagt om een verandering wanneer maximale maatschappelijke impact bereikt moet worden in de stad. Als de afdeling Jeugd opgave gestuurd wil werken, zullen veranderingen in de structuur moeten plaatsvinden. Verderop in de paragraaf worden een aantal structuurmodellen met bijbehorende veranderingen geschetst. Daarin is de input van de respondenten samengevoegd tot een aantal mogelijke inrichtingen. Daarnaast zijn een aantal algemene voorwaarden voor een gewenste structuur naar boven gekomen in de interviews. Deze voorwaarden zullen allereerst in kaart gebracht worden.

Over het algemeen vinden alle respondenten het prettig om een eindverantwoordelijke te hebben. Er moet duidelijkheid zijn over bij wie en waarover de medewerkers verantwoording moeten afleggen. Zij vinden dit fijn omdat ze dan zekerheid hebben over wie hen beoordeelt. Daarnaast zijn de respondenten het in grote lijn ook eens over de vormgeving van het opgaveteam. Medewerkers worden niet alleen geselecteerd op basis van hun inhoudelijke expertise voor een opgaveteam, maar ook op karaktereigenschappen. Er moet bijvoorbeeld een

planner of creatieveling in het team zitten. Bovendien is specialisatie in een bepaalde taak nodig op de afdeling en in een opgaveteam, maar moet wel meer integraal gekeken worden. Meer verbindingen tussen en met andere teams kunnen worden gelegd.

Aan de hand van de interviews zijn grofweg vier verschillende gewenste structuurmodellen te schetsen. Omdat enorm veel gedetailleerde en verschillende informatie is opgehaald over een eventuele structuur, is ervoor gekozen om dit te bundelen in verschillende modellen. Zo wordt de input van elke respondent meegenomen, en samengevoegd in een overkoepelend model. In deze structuurmodellen zitten verscheidende gradaties van verandering en vraagt in meer of mindere mate om flexibiliteit in de teams. Model 1 ligt het dichtst bij de huidige situatie, terwijl model 4 het best past bij de gewenste situatie. De modellen lopen dus op van minst naar meest vergaande vorm van opgave gestuurd werken. De modellen zijn onderscheiden op basis van een aantal overkoepelende kenmerken. Deze kenmerken zijn: 1) rol team, 2) rol teamleider, 3) plaats en vorm opgave, 4) mate van verandering 5) mate van flexibiliteit en integraliteit en 6) rol niet opgave gestuurd werk

De vier gewenste structuurmodellen, met voor- en nadelen, zijn hieronder weergegeven:

Structuurmodel 1

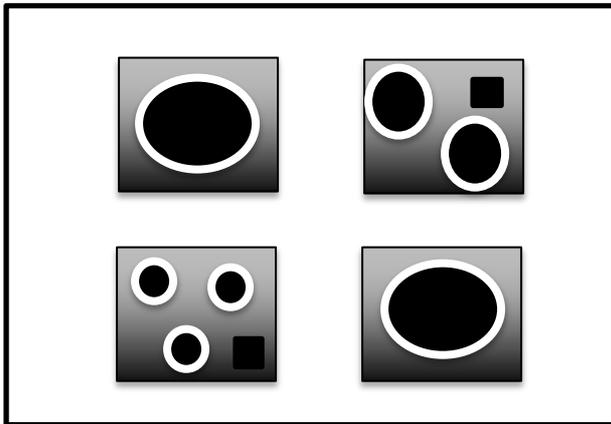
Team gestuurde organisatie: opgaven onderbrengen in huidige teams

- *'Het zou mooi zijn als we alle inhoudelijke opgaven onder de huidige teams schuiven'.*
- *'Ik zou de opgaves proberen te beleggen in de teams'.*
- *'Je moet vooral hard werken aan werkwijze, en het bewustzijn dat je aan een opgave werkt'.*

In dit model blijft de huidige structuur van de afdeling Jeugd bestaan. Er kunnen vier opgaven geformuleerd worden, passend bij de teams. Deze opgaven worden vervolgens ondergebracht in de teams. Ook kan het mogelijk zijn dat een team meerdere opgaven oppakt. Er wordt binnen de teams dus gewerkt aan een opgave met ongeveer 20 medewerkers. De afdeling Jeugd zou de huidige vier teams kunnen laten zoals ze nu zijn, of in een verdergaand scenario de medewerkers in de teams kunnen husselen. Het belangrijkste in dit model is dat de huidige structuur wordt aangehouden. Het veranderen van de werkwijze en cultuur staat voorop in dit model. Een aantal respondenten is van mening dat *'je van de structuur geen wonderen moet verwachten'*. Door de huidige structuur hetzelfde te laten, en opgaven onder te brengen in de teams, kan ook aandacht besteed worden aan het veranderen van de cultuur en werkwijze in de teams. Het team behoudt zijn huidige functie, alleen zal het doel veranderd worden, namelijk het bereiken van meer maatschappelijke impact. Dat betekent ook dat de rol van de teamleider en de medewerkers hetzelfde blijft. De manier van werken zal alleen veranderd worden.

Om de structuurmodellen te verduidelijken is een eenvoudige illustratie gemaakt. Het grote vierkant staat voor de grenzen van afdeling Jeugd. De kleine vierkanten zijn de huidige of normale teams. De cirkels staan voor opgaven(teams). De kleine vierkanten staan voor uitvoerend werk, dat niet in opgaveteams past. In structuurmodel 1 betekent dit dus dat er een of meerdere opgaves worden ondergebracht binnen een team. Ook is er ruimte om uitvoerende werk onder te brengen binnen een team. Voor de afdeling houdt dit in dat de structuur vrijwel hetzelfde blijft. Momenteel wordt er niet gewerkt met opgaven. De cirkels in de afbeelding, de

opgaven, zijn dus een toevoeging ten opzichte van de huidige situatie. Hieronder is structuurmodel 1 afgebeeld:



Figuur 11: Structuurmodel 1

Deze structuur heeft een aantal voor- en nadelen. Deze zijn hieronder opgesomd:

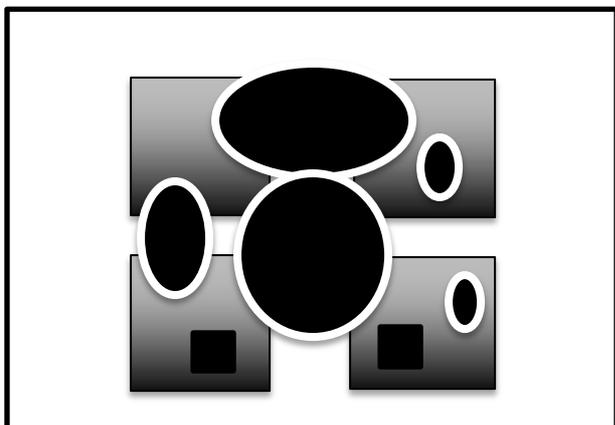
- Een voordeel is dat de huidige teams kunnen blijven bestaan, iets waar behoefte aan is op de afdeling. Medewerkers houden hun 'thuissteam' op de afdeling. Bovendien zien de meeste respondenten geen logischere indeling dan de huidige.
- Een ander voordeel is dat in dit model werkwijze en cultuur belangrijk zijn. Doordat niet veel veranderd wordt aan de structuur, kan de afdeling zich richten op een cultuur en werkwijzeverandering.
- Een groot nadeel is dat in dit scenario wordt gedacht vanuit de interne organisatie en niet wordt geredeneerd vanuit de vraag van de maatschappij, omdat de opgaven zo gevormd zullen worden dat ze in de teams passen. Uiteindelijk worden de opgaven dan aangepast op de teams. De interne organisatie wordt niet aangepast op de vraag in de maatschappij. Volgens de theorie is dit niet de bedoeling.
- Een ander nadeel dat aansluit bij het vorige punt is dat medewerkers niet worden geselecteerd op basis van karakter en expertise, maar bij elkaar worden gezet omdat ze in een team zitten.
- Tot slot is een ander nadeel dat de werkzaamheden in de huidige teams niet altijd op elkaar aansluiten. Het zal dus lastig worden om een overkoepelende opgave voor een team te bedenken.

Structuurmodel 2

Combinatieorganisatie: opgaveteams creëren en 'normale' teams behouden

- *'Je hebt eigenlijk twee teams. Een is voor de binding voelen met je werk, en een is het clubje waar je vooral inhoudelijk mee samenwerkt.'*
- *'Er zullen meer opgavenmanagers, die sturing zullen geven de uitvoering en de inhoud. De teamleiders moeten dan meer strategisch, tactisch en persoonlijk gaan sturen.'*
- *'De structuur kan in een matrix. Dan heb je een opgavebaas én een teambaas.'*

In deze structuurvorm wordt door medewerkers deels gewerkt in opgaveteams, waarin een maatschappelijke opgave wordt opgepakt door een multidisciplinair team. Medewerkers worden geselecteerd op basis van expertise én karakteristieke kwaliteiten. Daarnaast wordt ook het 'normale' huidige team behouden. In het opgaveteam staan de inhoud en het behalen van de opgave centraal. De verantwoordelijke voor een opgaveteam kan een opgavemanager genoemd worden. Deze opgavemanager is een inhoudelijke teamleider, die op basis van expertise als meewerkend voorman onderdeel uitmaakt van het opgaveteam. Aan het hoofd van het normale team staat een personele teamleider. Deze manager regelt de praktische zaken, zoals ziekmeldingen en vrije dagen. Onder de personele zaken valt ook de gesprekscyclus, wat betekent dat het functioneringsgesprek plaatsvindt met de personele teamleider. De verdeling tussen inhoudelijke en personele teamleider vraagt een bepaalde kwaliteit en verandering in het leiderschap van teamleiders. De huidige teamleiders hebben een team van ongeveer twintig personen. Zij proberen op zowel de inhoud als personele kant te sturen, maar door de grootte van het team is dat niet altijd realistisch. In deze structuur wordt de teamleider óf een manager die zich bezighoudt met het regelen van personele zaken en zorgt voor verbinding in het team en op de afdeling, óf een leidinggevende met een puur inhoudelijke functie. Voor de medewerker is het mogelijk om in zijn takenpakket uren te besteden aan het werken in de opgave(n), maar ook moet ruimte zijn voor werkzaamheden in het normale team. Dit vraagt om een zekere mate van flexibiliteit van de afdeling. Op dit moment werkt een aantal medewerkers min of meer in deze structuur. Er lopen een aantal programma's, waarin een klein deel van de medewerkers buiten de lijnstructuur actief is en werkzaamheden verricht buiten het team. Deze structuur zou volgens dit gewenste model kunnen worden uitgebreid. Hieronder is net als bij het vorige structuurmodel een afbeelding geschetst ter verduidelijking. De afbeelding toont dat de huidige vier teams nog steeds blijven bestaan. Maar dat er ook opgaveteams worden geformuleerd. Deze opgaveteams kunnen teamoverstijgend zijn, maar ook ondergebracht worden in één team.



Figuur 12: Structuurmodel 2

Bij dit structuurmodel horen een aantal voor- en nadelen die tegen elkaar afgezet kunnen worden. De *voordelen* staan hieronder op een rij:

- Mogelijkheid om werkzaamheden niet verenigbaar in opgaven te scharen onder de normale teams: Een deel van de respondenten geeft aan dat niet al het werk op de afdeling Jeugd in maatschappelijke opgaven past. Het gaat dan bijvoorbeeld om SISA, het secretariaat, of de inkoop. In deze structuur bestaat de mogelijkheid om 'going concern' werkzaamheden zonder maatschappelijke impact te blijven voortzetten in de normale

teams. In een volledig opgave gestuurde organisatie (zie structuurmodel 3) wordt het haast onmogelijk om deze werkzaamheden onder te brengen in een opgaveteam.

- Mogelijkheid voor een thuisbasis: Uit de interviews is gebleken dat de afdeling Jeugd een sterke voorkeur heeft om een binding te houden met het team en de afdeling. Door een vast team voor de personele zaken te hebben, blijft een team waarin lief en leed gedeeld kan worden bestaan. In dit team bestaat de mogelijkheid om over niet werk gerelateerde zaken te praten, zoals verbinding en werkplezier. Bovendien blijven de medewerkers die werkzaam zijn in opgaveteams op deze manier betrokken bij ontwikkelingen op de afdeling, en andersom. Het is een verbinding tussen de twee teams.
- Mogelijkheid van een teamleider als sparringpartner: Medewerkers op de afdeling Jeugd hebben vaak één onderwerp waar zij alleen als expert op zijn aangewezen. Vaak wordt dus een sparringpartner gemist, omdat het onderwerp met niemand anders gedeeld wordt. In deze structuur, waarin de teamleider de expert is, bestaat de optie voor leden van het opgaveteam om inhoudelijk te kunnen sparen met de teamleider. Dat gebeurt in de huidige situatie soms ook, maar volgens respondenten niet genoeg. Idealiter, werkt het idee van een sparringpartner alleen wanneer slechts kleine opgaveteams geformuleerd worden.

Er zijn ook een aantal nadelen te benoemen aan dit structuurmodel:

- Matrixorganisatie niet populair bij bijna alle medewerkers: De meeste respondenten dragen dit aan als eerste structuuroptie, maar komen uiteindelijk tot de conclusie dat een matrixorganisatie geen ideale structuur is. Het door elkaar heen lopen van lijn en staf zal zorgen voor veel verwarring.
- Het hebben van twee bazen leidt tot onduidelijkheid: In deze structuur is het onduidelijk bij wie de medewerker zijn verantwoordelijkheid moet afleggen. Er is namelijk een baas met wie de inhoud besproken wordt, en een baas waar personele zaken worden geregeld. Er is op de afdeling een duidelijke behoefte aan een eindverantwoordelijke. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat deze structuur zal zorgen voor verwarring. Bovendien moet een goede afstemming tussen de inhoudelijke en personele teamleider plaatsvinden. Aangezien de personele teamleider de functioneringsgesprekken voor rekening neemt, moet deze informatie ophalen over het functioneren bij de inhoudelijke baas. Het gevaar ligt op de loer dat de personele teamleider constant in gesprek moet de inhoudelijke baas. Wanneer medewerkers in meer dan één opgave zitten, wordt het nog onduidelijker bij wie verantwoording afgelegd moet worden, en gaat veel tijd verloren aan afstemming. Kortom, het is bijna onmogelijk om alle medewerkers aan meerdere opgaven te laten werken.
- Meerwaarde van het normale team minder aanwezig: Als medewerkers in opgaven werken, wordt de functie van het normale team minder helder. De respondenten zijn van mening dat het normale team van toegevoegde waarde moet zijn. Het team moet wat aan jou hebben, en jij wat aan het team. Daarnaast moet de binding met het normale team bewaakt worden. Sommige respondenten zijn van mening dat alleen personele zaken niet zal zorgen voor voldoende binding. Bovendien is het in deze structuur de vraag op welke manier de normale teams moeten worden ingedeeld. Op basis waarvan zitten medewerkers in bepaald team, wanneer het team verbindende doeleinden heeft?
- Het zoeken naar balans tussen werkzaamheden 'normaal' team en opgaveteam: Ook is het belangrijk dat gekeken wordt naar een balans tussen de werkzaamheden voor het normale team en het opgaveteam. Vaak zullen medewerkers, die werken voor

maatschappelijke opgaven, weinig reguliere werkzaamheden meer uitvoeren voor het team. De vraag is dus of medewerkers nog taken op zich nemen in het 'normale' team, en op welke manier in hoeveel uur die taken vervuld worden.

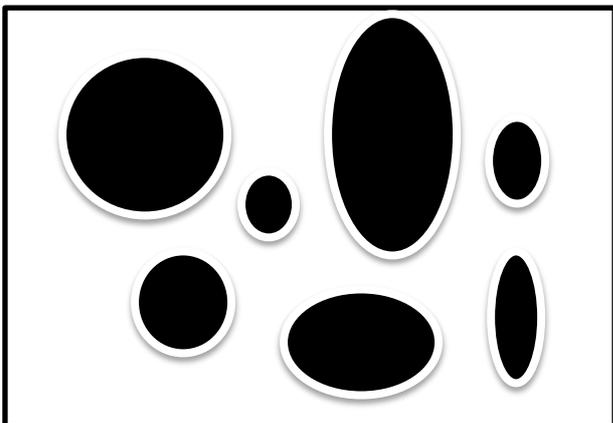
Naast het bestaan van een combinatie tussen opgaveteams en normale teams in de structuur, kan ook een structuur aangedragen worden, die verdergaand is dan een matrixstructuur. Dit structuurmodel wordt in hieronder beschreven.

Structuurmodel 3

Volledig werken in opgaveteams: 'Een opgave gestuurde organisatie'

- *'Ik zou die teamstructuur loslaten, en dan in opgaven het geheel tackelen'.*
- *'Ik zou die huidige teams opheffen, en alleen nog maar teams rondom inhoud maken. Je laat de inhoud leidend zijn'.*

In deze gewenste structuur worden de huidige teams op de afdeling Jeugd geheel losgelaten. De medewerkers worden opgedeeld in opgaveteams, waarin zij werken rondom een maatschappelijke opgave. Zodra de gewenste impact behaald is, kunnen de opgaveteams worden opgeheven. De teams zullen alleen blijven voort bestaan als de maatschappij daarom vraagt. In dit scenario is het werk op de afdeling dus ingedeeld in opgaven. Het uitvoerende werk, wat niet onder opgaven te scharen is, kan eventueel in een apart team gezet worden. Idealiter, volgens de respondenten, bestaan op de afdeling een paar langlopende opgaven voor meerdere jaren. Daarnaast werkt de afdeling ook met kortere en flexibelere opgaven. Bovendien moet ruimte worden gelaten voor opgaven, die op poppen in de samenleving, zodat daar op ingespeeld kan worden. De langlopende opgaveteams kunnen functioneren als een 'thuis-team', waarin ook personele zaken worden besproken. De gevolgen die dit heeft voor het managementteam is dat de gewone functie van teamleider vervangen wordt door een opgavemanager. Deze opgavemanager moet een combinatiefunctie vervullen. Dit betekent zowel inhoudelijke meewerken aan de opgave als personele zaken regelen. Bovendien kunnen buitenom teamleiders ook andere medewerkers opgavenmanager worden. Omdat meerdere opgaven bestaan op de afdeling, is het mogelijk dat medewerkers in verschillende opgaven zitten. Dat betekent ook dat zij soms zullen moeten switchen tussen bepaalde opgaveteams, en moeten samenwerken met verschillende mensen. Hieronder in de afbeelding is te zien dat er alleen nog maar opgaveteams, zowel klein als groot, bestaan:



Ook deze structuur kent een aantal voor- en nadelen voor de afdeling Jeugd. Deze staan hieronder vermeld:

Voordelen

- Gericht op maatschappelijke impact: dit scenario is het meeste gericht op het bereiken van maatschappelijke impact, omdat de gehele structuur hier naar is ingericht. Alle werkzaamheden, met mogelijke maatschappelijke impact, worden verenigd in opgaven, die gericht zijn op het bereiken van impact.
- Flexibele organisatie, waar structuur en teams niet centraal staan: Het team staat niet centraal, maar de opgave. De interne organisatie is aangepast aan de buitenwereld.
- Efficiënter: In deze structuur wordt minder nadruk gelegd op het proces, maar meer op wat bereikt moet worden. De afdeling zal meer dingen doen die daadwerkelijk resultaat opleveren. Medewerkers staan over het algemeen positief tegenover het behalen van positieve resultaten.
- Medewerkers hun talenten komen tot hun recht: de juiste mensen worden selectief gekozen voor een opgave. Dit zal ertoe leiden dat het talent van mensen meer benut wordt.

Nadelen

- Geen ouderwets thuishonk: Doordat de huidige teams opgeheven worden, vervalt het hebben van een veilige thuisbasis. Deze structuur loopt het risico dat verbinding voelen met elkaar vermindert, omdat geen vast team bestaat. Volgens respondenten is die verbinding reeds afgenomen door het introduceren van het flexwerken. Flexwerken en opgaveteams zouden het gevoel van minder verbinding kunnen versterken.
- Gevaar van ondersneeuwen personele kant: Het oog voor personeel is in de cultuur op de afdeling erg belangrijk (zie paragraaf 4.5). Zonder de functie van het huidige team zullen personele thema's, zoals werkdruk, minder snel en prominent aan bod komen.
- Combinatiefunctie voor teamleider is zware taak: Het vervullen van zowel een volledige inhoudelijke als managementtaak kan een functie betreffen, die niet past in het aantal uren van een teamleider. Gezien de grootte van de teams op de afdeling, zullen deze kleiner moeten worden.
- Geen ervaring met structuur: Er is geen eerdere ervaring binnen de gemeente met deze structuur, dus de effecten en uitwerkingen ervan zijn moeilijk te voorspellen. Het brengt een zekere onzekerheid met zich mee. De minderheid van de respondenten is van mening dat de huidige teams kunnen worden opgeheven. Bovendien is niet duidelijk uitgewerkt aan welke competenties medewerkers en teamleiders in deze structuur moeten voldoen.

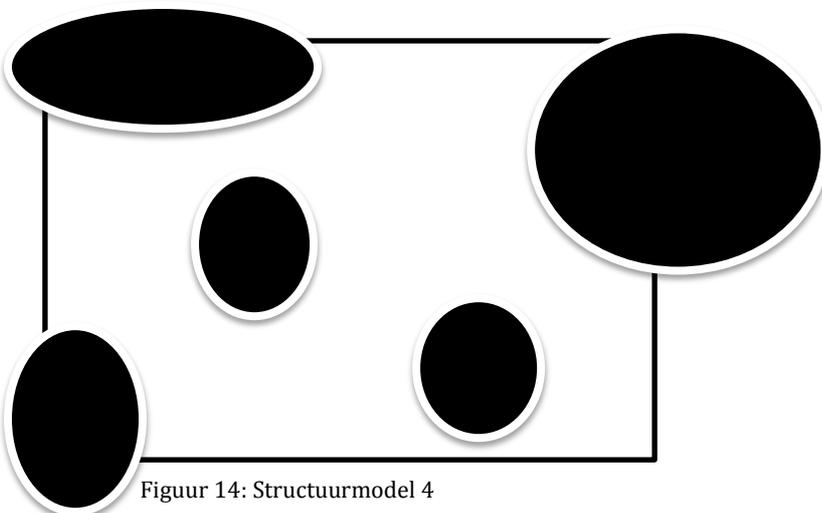
Structuurmodel 4

Integrale opgave & doorontwikkelorganisatie: van afdeling Jeugd naar breder

- *'Je zou ook overstijgende programma's kunnen maken, waarbij de focus op meerdere afdelingen komt te liggen. Dat zou ik nóg mooier vinden. Maar dan verander je niet alleen afdeling, maar ook de rest van dit concern. Daar zou ik een warm voorstander van zijn'.*
- *'Ik kan me bijna geen onderwerp voorstellen waarin je alleen met afdeling jeugd opgave gestuurd zou kunnen werken. Daarom vind ik het persoonlijke een rare doestelling om met afdeling Jeugd opgave gestuurd te gaan werken'.*

Dit structuurmodel is een verdere doorontwikkeling van structuurmodel drie. Idealiter, wordt volgens wetenschappelijke theorie, een multidisciplinair opgaveteam geformuleerd rondom de opgaven. In de vorige modellen is de structuur vooral gericht op de afdeling Jeugd (mede omdat de hoofdvraag zich alleen richt op afdeling Jeugd). Dit beperkt de opgaven tot een formulering die binnen de afdeling Jeugd kan worden opgelost. Met de huidige complexiteit is een opgave in een afdeling stoppen bijna onmogelijk. In dit model wordt dus ook niet meer uitgegaan van opgaven in afdelingen, maar van opgaven met multidisciplinaire teams over afdelingen heen. Respondenten gaven aan dat een aantal opgaven bestaat die binnen afdeling Jeugd kan worden opgelost. Maar aangezien jeugd een doelgroep is, ontkomt de afdeling er niet aan om andere afdelingen te betrekken om problemen op te lossen. Daarop aansluitend zouden in dit model ook externe stakeholders betrokken moeten worden in het opgaveteam.

Het belangrijkste wat wordt toegevoegd aan dit model is het loslaten van denken in structuren van afdelingen en teams. De interne organisatie staat in het teken van wat buiten in de maatschappij gebeurt. Het werk binnen moet ten dienste zijn van de maatschappelijke impact. Dit betekent ook dat mensen uiterst flexibel moeten worden, en zich constant moeten aanpassen aan de maatschappij. Hieronder is een afbeelding van structuurmodel vier weergegeven. Ten opzichte van structuurmodel 3 kunnen opgaven ook buiten de afdeling Jeugd vallen.



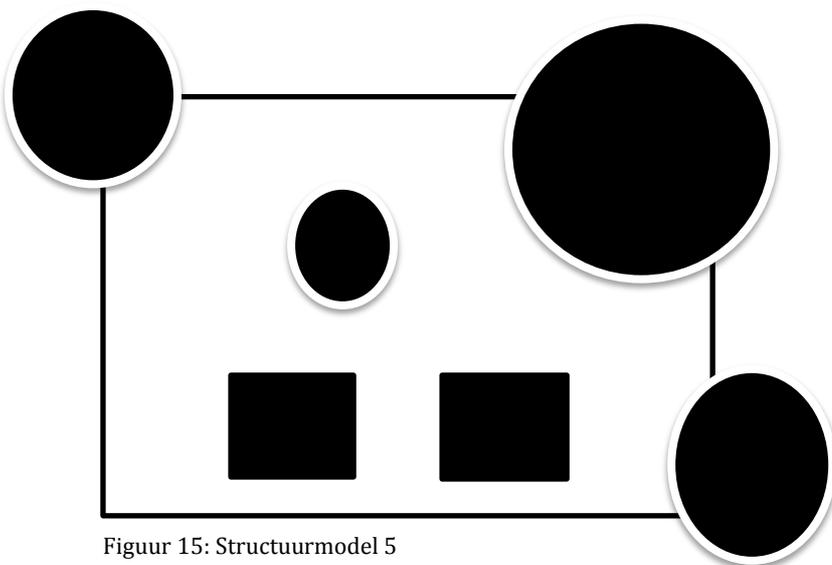
Figuur 14: Structuurmodel 4

Ook dit model heeft, net zoals de andere modellen, zijn voor- en nadelen:

- Voordeel: Volgens de wetenschappelijke literatuur is dit de ideale manier van opgave gestuurd werken. Door het samenbrengen van meerdere disciplines wordt de maximale impact verhoogd. Daarnaast is het voor afdeling Jeugd, gezien hun werk, nodig om nauw samen te werken met andere afdelingen om beter beleid te voeren.
- Een groot nadeel is echter wel dat de gemeente Rotterdam erg gespecialiseerd, en daarmee verkokerd raakt. Er bestaan veel schotten tussen afdelingen, waarin iedere afdeling hun eigen doelen heeft en beleid voert. Dit zou betekenen dat dit model op korte termijn niet uitvoerbaar is.
- Een ander nadeel dat uit de focusgroep naar voren kwam is dat in dit model de andere teams ook opgave gestuurd moeten werken. Dat is op dit moment nog niet het geval. Daarbij komt ook dat hiërarchische aansturing lastig is. Wie stuurt wie aan?

Input focusgroep

In de focusgroep zijn de resultaten van het onderzoek besproken in de vorm van een presentatie. De respondenten herkenden de schets van de huidige situatie. Daarom is voornamelijk ingegaan op de gewenste situatie. Op basis van de vier structuurmodellen is nagedacht over een mogelijke structuur voor afdeling Jeugd. In algemene zin werd aangegeven dat de structuur situationeel moet zijn, en zich moet kunnen aanpassen aan nieuwe opgaven. Daarbij komt dat de structuur ook duurzaam moet zijn, zodat deze houdbaar is voor de komende jaren. De meningen over het gewenste scenario liepen uiteen, omdat het ene voordeel een nadeel is van het andere scenario. Dit geeft aan hoe lastig het is om een gewenste structuur te bepalen. Bovendien is een *vijfde scenario* ontstaan tijdens de focusgroep. Dit scenario is in essentie hetzelfde als structuurmodel 4, waarbij er over de afdelingen aan opgaven wordt gewerkt. Er bestaan dan echter wel twee normale teams, waarin administratief en uitvoerend werk zit, wat niet in opgaven gestopt kan worden. Ook dit scenario is hieronder weergegeven:



Figuur 15: Structuurmodel 5

De afdeling Jeugd gaat de komende tijd een gewenste structuur ontwikkelen. Het idee is om een traject in te gaan van een aantal jaren, waarbij het opgave gestuurd werken steeds verder wordt uitgewerkt tot eindscenario 5 is bereikt. Een proces ingaan is verstandig, omdat de veiligheid op de afdeling dan geborgd kan worden. Over het traject en proces is nog geen overeenstemming bereikt. Mede doordat niet duidelijk was op basis van welk criterium gekozen moet worden.

De grootste conclusie van de focusgroep was dat de structuur volgt op het doel. Het doel is namelijk het bereiken maar van meer maatschappelijke impact. Opgave gestuurd werken is slechts het middel. Er moet eerst goed gekeken worden welke zaken geregeld moeten worden, voordat de structuur wordt omgegooid. Een voorbeeld hiervan is dat als het aantal opgaven nog niet vaststaat de structuur ook niet bepaald kan worden. Onderstaande tabel vat de kern van de vijf genoemde structuurmodellen aan de hand van de overkoepelende kenmerken overzichtelijk samen:

| | Structuurmodel 1 | Structuurmodel 2 | Structuurmodel 3 | Structuurmodel 4 | Structuurmodel 5 |
|--|--|--|---|--|--|
| Rol teamleider | Blijft hetzelfde → Leidt opgaven in het team | Verandert → Twee teamleiders. Een opgavemanager en een normale teamleider | Verandert → Geen teamleiders meer, maar opgavemanagers (deze is sterk van de inhoud) | Verandert → Geen teamleiders meer, maar opgavemanagers (deze is sterk van de inhoud) | Verandert → Geen teamleiders meer, maar opgavemanagers (deze is sterk van de inhoud) |
| Rol + functie team | Een team met huidige functie | Twee of meer teams Huidige team: praktische zaken regelen + bonding voelen Opgaveteam: Inhoudelijke team | Een of meer inhoudelijke opgaveteams binnen afdeling | Een of meer inhoudelijke opgaveteams buiten afdeling | Een of meer inhoudelijke opgaveteams buiten afdeling |
| Rol niet opgave gestuurd werk | In huidige teams | In huidige teams | Speelt geen rol. Al het werk in opgaven | Speelt geen rol. Al het werk in opgaven | In huidige teams |
| Plaats opgave | In huidige teams | In huidige teams en tussen huidige teams | In opgaveteams binnen afdeling | In opgaveteams binnen de gehele gemeente | In opgaveteams binnen de gehele gemeente |
| Mate van verandering | Huidige situatie blijft bestaan. Weinig focus op nieuwe structuur | Huidige structuur blijft bestaan. Nieuwe opgaveteams worden toegevoegd | Huidige structuur verandert. Opgaveteams vervangen de huidige teams | Huidige structuur verandert. Opgaveteams bestaande uit personen van meerdere afdelingen vervangen huidige teams | Huidige structuur verandert. Opgaveteams bestaande uit personen van meerdere afdelingen vervangen huidige teams |
| Mate van flexibiliteit en integraliteit | -- | +/- | + | ++ | ++ |

Tabel 13: Overzicht verschillende structuurmodellen

In bovenstaande tabel zijn de verschillen van de structuurmodellen op een rij gezet. Structuurmodel 1 ligt het dichtst bij de huidige situatie op de afdeling. Vervolgens worden de modellen steeds verder uitgebreid naar de gewenste structuur in een opgaven gestuurde organisatie. Volgens theorie is model 4 de ideale structuur. Onder de leden van het managementteam is model 5 het meest geschikte model. Dit model wordt echter niet in de theorie genoemd, omdat daar al het werk onder opgaven wordt geschaard.

Theoretische analyse

Hierboven zijn in grote lijnen de aangedragen structurelementen samengevoegd tot vier modellen. Dit betekent niet dat deze modellen vaststaan. Er is variatie en combinatie mogelijk tussen de modellen. Elementen ervan zijn overdraagbaar naar andere modellen. Een voorbeeld hiervan is dat model 1 verregaand uitgebreid kan worden, zodat een combinatie ontstaat tussen model 1 en 3. Ook kunnen elementen van alle modellen gecombineerd worden tot één algemene gewenste structuur.

Uit de theorie bleek dat eenheid van leiding in opgaven gestuurde organisatie hersteld moet worden. Dit betekent dat medewerkers niet door de lijn én staf mogen worden aangestuurd. Volgens Pröpper & Litjens is een matrixorganisatie dan ook niet ideaal, omdat geen sprake is van eenheid van leiding. Als de theorie gevolgd wordt, zal de combinatieorganisatie afvallen en wordt gekozen voor een duidelijke leiding, zoals in model 1, 2 en 4. Bovendien moet de organisatie bestaan uit een klein aantal teamleiders, die verantwoordelijk zijn voor de opgaven en tussentijdse resultaten. Deze directie bestaat uit stafmanagers. In dat geval moet voor model 3, 4 of 5 gekozen worden. Alhoewel alle respondenten van mening zijn dat positie van het afdelingshoofd zal blijven bestaan. Op de afdeling is dus wel behoefte aan tenminste één lijnmanager. Ook spreken de auteurs van een aparte planning en control geleding, die een overzicht maakt van de opgaven, en de benodigde expertise voor een opgaven in kaart brengt. In de structuurmodellen, gebaseerd op antwoorden van respondenten, is deze geleding niet onderscheiden. Deze taken worden toegeschreven aan de opgavemanager. Deze werkzaamheden zouden kunnen worden toegeschreven aan het secretariaat. Bovendien stellen Pröpper & Litjens (2017) dat de structuur in het teken moet staan van de werkwijze. In dat geval is scenario 1 ideaal. Net zoals in de vorige paragraaf wordt afgesloten met een vergelijkende tabel:

| Huidige situatie | Gewenst geachte situatie | Gewenste situatie theorie | Gewenst en geachte situatie komen overeen: ja/nee? | Benodigde veranderingen |
|--|--|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verticale decentralisatie: Macht bij lijnmanagers → Managers op verschillende niveaus • Horizontale taakspecialisatie • Vaste organisatiestructuur | <ul style="list-style-type: none"> • Algemeen: eindverantwoordelijke nodig • Algemeen: Structuur is een hulpmiddel om het doel te bereiken • Flexibele structuur • Gewenste (geachte) situatie verschilt onder respondenten: daarom vijf verschillende structuurmodellen | <ul style="list-style-type: none"> • Horizontale decentralisatie: <ul style="list-style-type: none"> - Herstel eenheid van leiding, geen lijnmanagers. - Slechts drie geledingen • Horizontale taakspecialisatie • Structuur in dienst werkwijze • Flexibele organisatiestructuur | Deels, niet alle respondenten willen een opgaven gestuurd structuurmodel (model 3, 4 of 5). | <ul style="list-style-type: none"> • Idealiter: Minder lijnmanagers • Integrale opgaveteams creëren • Flexibele organisatie-structuur creëren |

Tabel 14: Samenvatting structuur

4.4.3 Gewenste (geachte) cultuur

Over de gewenste cultuur in een opgave gestuurde organisatie is het minste bekend in de wetenschappelijke literatuur. Ook de respondenten vinden het lastig om aan te geven welke veranderingen moeten plaatsvinden, omdat cultuur een niet tastbaar en breed alomvattend begrip is. Ook worden bij mogelijke veranderingen, zaken genoemd die niet bij het begrip cultuur passen, zoals geschetst in de operationalisatie. Werkdruk wordt op de afdeling bijvoorbeeld ook gerekend tot cultuur. Daarnaast grijpen respondenten als het gaat om cultuur vaak terug naar structuur en een andere manier van werken. Concluderend kan worden gesteld dat de drie begrippen door elkaar heenlopen. Dat is logisch gezien de elementen ook volgens theorie overlap kennen. Toch zijn een aantal cultuurveranderingen genoemd. Bovendien zijn sommige respondenten van mening dat weinig aan de cultuur veranderd hoeft te worden. Een aantal elementen moet zeker behouden blijven. De openheid en vriendelijkheid naar elkaar toe is element in de cultuur, dat respondenten zien als een mooie basis om een cultuurverandering door te maken. De veranderingen worden in de volgende alinea beschreven.

Ten eerste moet in de cultuur meer gefocust worden op resultaatgerichtheid. Van tevoren moet duidelijk zijn afgesproken welk resultaat behaald moet worden. Alleen betrokken zijn bij een opgave is niet voldoende. Respondent Y zegt hierover: *“We zijn ervoor om goede voorwaarden te creëren in de stad. Dat betekent dat je goede resultaten moet leveren. Dus volgens mij is resultaatgericht eigenlijk de aard van de gemeente”*. Het bereiken van resultaten, in dit geval maatschappelijke effecten, moet prominenter aanwezig zijn. Gepaard met meer resultaatgerichtheid gaat ook een andere vorm van sturing. De sturing focust dan niet meer op het proces, maar vooral op de inhoud en het doel. Medewerkers worden dan in zekere zin afrekenbaar op de resultaten, die ze behalen.

Hierop aansluitend zal intern meer concurrentie ontstaan, waar transparantie en openheid heersen. De juiste persoon met de juiste kwaliteiten wordt gezocht bij de opgave, en niet de 'expert'. Dit kan betekenen dat sommige mensen vaker worden gekozen dan anderen. Een respondent vertelt dat de afdeling jeugd *'het niet zo gewend is om te zeggen: deze persoon wil ik liever niet, want die is minder geschikt'.* Het vraagt dan ook wel dat je heel duidelijk stelt wie waar goed in is'. Medewerkers zullen dus moeten voldoen aan bepaalde kwaliteiten om mee te kunnen blijven draaien in de organisatie. Bovendien moet transparantie bestaan over de medewerkers hun werkproces en resultaten. Medewerkers moeten verantwoordelijkheid dragen voor hun werk, omdat ze samen aan een opgave werken. In een opgaven gestuurde cultuur zouden mensen moeten en mogen worden aangesproken op hun werk, ook als er dingen niet goed gaan. Ze moeten openstaan voor feedback van anderen, zowel positief als negatief. Het geven van feedback gebeurt nu nog te weinig op de afdeling. Wanneer dingen niet goed gaan, *'wordt dat al snel als een aanval op iemands werk gezien'* vertelt respondent X.

Naast transparantie, resultaatgerichtheid en concurrentie, moet vaker in kaart gebracht worden waar de kwaliteiten van medewerkers liggen. Zelfreflectie en zelfontwikkeling moeten een grotere rol gaan spelen. In dat rijtje past ook het lerend vermogen. Iemands zwakke en sterke kanten moeten gemeten worden, zodat meer resultaat bereikt kan worden. Samenvattend en terugkoppeland naar de theorie, betekent dit dat de afdeling meer elementen van een marktcultuur wil overnemen.

Een andere respondent stelt dat juist het groepsgevoel en gelijkwaardigheid belangrijk zijn in een opgaven gestuurde organisatie. Elke medewerker moet zichzelf onderdeel voelen van het opgaveteam. Wanneer successen bereikt worden, moet het hele opgaveteam beloond worden, en niet alleen degenen die het meest aanwezig waren.

Ook samenwerking met andere teams moet meer aan bod komen in de nieuwe cultuur, omdat er wederzijdse afhankelijkheid bestaat. De teams hebben elkaar nodig in een opgaven gestuurde organisatie, en moeten elkaars belangen begrijpen. Daarnaast zijn respondenten ook van mening dat meer zakelijkheid mag gecreëerd op de afdeling, vooral richting aanbieders en partners. Op dit moment wordt vaak te liefkozend gedaan richting aanbieders, ook al leveren zij niet volgens afspraak.

Als voorlaatst, moet de afdeling meer ondernemerschap creëren. De medewerkers moeten meer out of the box denken, en zelfstandig opgaven oppakken zonder hiërarchische sturing van bovenaf. Een teamleider is van mening dat medewerkers minder de volgende instelling moeten hebben: *'Ik leg het nu bij het management neer en dan moeten zij het maar oplossen. Er moet een bepaald soort ondernemerschap zijn'.* Dit past meer bij de adhocratiecultuur.

Tot slot, de afdeling als geheel wil op dit moment alles oppakken. Daarom zal de afdeling moeten leren prioriteren. Niet alle opdrachten moeten worden aangenomen. Er moet duidelijk gesteld worden wat wel en niet belangrijk is. Respondent Z zegt: *'We moeten leren prioriteren, en er dus ook voor kiezen dingen niet te doen. Anders gaan mensen verzuipen'.* Dit impliceert voor de cultuur ook dat de afdeling niet alle culturen wil en moet nastreven. Onderstaande tabel brengt de huidige en gewenste situatie in kaart, eveneens de benodigde veranderingen om tot de gewenste situatie te komen:

| Huidige situatie | Gewenst geachte situatie | Gewenste situatie theorie | Komen overeen: ja/nee? | Benodigde veranderingen |
|--|--|---|------------------------|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Familiecultuur overheersend • Ook kenmerken van adhocratiecultuur • Geen dominantie familiecultuur bij team W&W en G&H | <ul style="list-style-type: none"> • Marktcultuur: <ul style="list-style-type: none"> - Resultaatgerichtheid - Concurrentie - Opgaveteams op basis van kwaliteiten - Zelfreflectie en feedback geven (positief als negatief) • Adhocratiecultuur: <ul style="list-style-type: none"> - Ondernemerschap - Out of the box denken • Prioriteren: duidelijke keuzes maken • Familiecultuur behouden belangrijk | <ul style="list-style-type: none"> • Adhocratie-Cultuur: extern gericht en flexibel • Elementen van familiecultuur (samenwerken) en marktcultuur (resultaten behalen) belangrijk. | Ja | <ul style="list-style-type: none"> • Resultaten toetsen • Aandacht besteden aan zelfreflectiviteit • Opgaveteams Samenstellen op basis van kwaliteiten en expertise • Medewerkers moeten meer verantwoordelijkheden nemen |

Tabel 15: Samenvatting cultuur

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk worden de resultaten en analyse gepresenteerd. Paragraaf 4.1 geeft het huidige beeld over opgave gestuurd werken op de afdeling weer. Deze conceptuele definitie komt voor een groot deel overeen met de definitie van Pröpper & Litjens. De afdeling heeft alleen moeite met het definiëren en bereiken van maatschappelijke impact. In paragraaf 4.2 werd de huidige situatie getoetst aan de theoretische elementen van opgave gestuurd werken. Vervolgens werd in paragraaf 4.3 de huidige situatie in kaart gebracht. In paragraaf 4.4 werd de gewenst geachte situatie geschetst, waarin aandacht was voor de benodigde veranderingen volgens theorie en de perceptie van de afdeling.

Hoofdstuk 5: Conclusie & discussie

In de eerste paragraaf, 5.1, wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag aan de hand van de deelvragen. Vervolgens worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan, en worden de tekortkomingen van het onderzoek beschreven in paragraaf 5.2.

5.1 Conclusie

In deze paragraaf zal de hoofdvraag: *“In hoeverre komen de huidige structuur, cultuur en werkwijze van de afdeling Jeugd van de gemeente Rotterdam overeen met de elementen van opgave gestuurd werken, en welke veranderingen moet de afdeling doorvoeren om opgave gestuurd werken te realiseren?”* worden beantwoord aan de hand van de deelvragen. Ook wordt op een meer reflectieve manier beschreven hoe de concepten structuur, cultuur en werkwijze op elkaar inwerken. Tot slot zal beargumenteerd worden hoe de resultaten van deze thesis van invloed zijn op toekomstig gemeentelijk beleid en de wetenschappelijke theorie.

De sturingsparadigma's PA en NPM, die kunnen worden geschaard onder de 'traditionele overheid', worden gekenmerkt door het naleven van regels en procedures, een unitaire intra-gerichte overheid, performance management met outputgerichte doelstellingen en verkokering. De traditionele overheid met bijbehorende sturingsparadigma's bleek inefficiënt in een maatschappij met complexe en integrale problematiek. Door de gebreken van de traditionele sturingsparadigma's kwamen nieuwe manieren van werken op, die beoogden meer integraal te werken. Opgave gestuurd werken is een voorbeeld van deze nieuwe manier van werken. Opgave gestuurd werken heeft als hoogste doel het bereiken van maatschappelijke outcomes. Zonder dit element is geen sprake van opgave gestuurd werken. Daarnaast bestaan nog drie andere elementen in de definitie van opgave gestuurd werken, namelijk 1) interne organisatie rondom opgaven, 2) integraal werken, zowel intern als extern en 3) opgaven gestuurde organisatie als flexibele organisatievorm. Deze vier elementen gezamenlijk leiden tot de volgende definitie van opgave gestuurd werken: *“Opgave gestuurd werken is een werkwijze en flexibele organisatievorm zonder vaste lijnstructuur, waarin het bereiken van maatschappelijke effecten centraal staat, middels een interne organisatie dienend aan desbetreffende opgaven en integraal werken, zowel intern als met externe stakeholders.”* Deze definitie toont aan dat elementen van opgave gestuurd werken op alle vlakken verschillen van de traditionele overheid. De vier elementen van opgave gestuurd werken zijn in de huidige situatie van afdeling Jeugd niet, of maar in geringe mate aanwezig. De afdeling vertoont door het aanwezige specialisme meer kenmerken van de traditionele overheid.

Om opgave gestuurd werken te realiseren, zijn een aantal veranderingen nodig in de structuur, cultuur en werkwijze van een organisatie. Deze begrippen zijn volgens wetenschappelijke theorie belangrijke deelfacetten waarop veranderprocessen gericht kunnen worden. Bovendien hangen zij met elkaar samen. De dimensies van cultuur omvatten zelfs managementstijl en werkwijze. Zodoende is werkwijze samengevoegd met cultuur als dimensie ervan. Ook de werkwijze en structuur beïnvloeden elkaar. Door de kenmerken van de structuur werken mensen op een bepaalde manier. Bovendien hangen de dimensies van structuur sterk samen met werkwijze.

Over de vormgeving van de begrippen structuur, cultuur en werkwijze in een opgaven gestuurde organisatie, ofwel de gewenste situatie, is weinig bekend in de theorie. Op basis van

de beschikbare literatuur is in beeld gebracht hoe de opgaven gestuurde structuur, cultuur en werkwijze er uit zou kunnen zien. De structuur moet flexibel zijn, waarin slechts drie geledingen (kleine directie, opgaveteam, en eenheid Planning en Control) bestaan zonder lijnmanagement. De cultuur moet gekenmerkt worden door een externe focus en flexibiliteit. De adhocratiecultuur van Cameron & Quinn (2011) past daarom goed bij opgave gestuurd werken. Bij de werkwijze is het belangrijk dat de vraag wordt opgehaald in de samenleving, waarna een passend aanbod wordt geformuleerd. Bovendien is integraal werken en coproductie met interne en externe stakeholders belangrijk.

In de huidige werkwijze wordt van binnen naar buiten gewerkt, waardoor het aanbod niet altijd passend is bij de vraag. Bovendien werkt elk team afzonderlijk van elkaar aan een integraal probleem. Wat betreft structuur kent de afdeling een vaste organisatiestructuur met een duidelijk lijnmanagement, waarin weinig ruimte is voor flexibiliteit. De huidige cultuur van de afdeling kan worden getypeerd als de familiecultuur. In de vorige paragraaf is de gewenste situatie volgens de theorie geschetst. Wanneer deze getoetst wordt aan de huidige situatie blijkt op basis van bovenstaande dat de afdeling Jeugd van de gemeente Rotterdam niet voldoet aan de kenmerken van opgave gestuurd werken. Er zullen dus een groot aantal veranderingen moeten worden doorgevoerd om de ambitie van opgave gestuurd werken te bereiken. De gewenste situatie, ofwel de perceptie van de afdeling, komt wel overeen met benodigde veranderingen en gewenste situatie volgens de theorie, behalve bij de gewenste structuur. Op basis van een aantal kenmerken, zoals de rol van het team en de teamleider, zijn vijf structuurmodellen opgesteld die lopen van het dichtst bij het de huidige situatie tot het meest opgave gestuurd. De afdeling is het momenteel nog niet eens over welk structuurmodel ideaal is. Niet alle respondenten zijn voor een meer flexibele organisatiestructuur zonder lijnmanagement. Bij de werkwijze worden als benodigde veranderingen genoemd dat afdeling de vraag meer moet ophalen in de samenleving. Bovendien moet meer integraal gewerkt worden aan problemen. De belangrijkste structuurveranderingen zijn dat meer ondernemerschap, resultaatgerichtheid en competitie moeten worden toegevoegd.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de huidige structuur, cultuur en werkwijze van de afdeling niet voldoen aan de kenmerken van opgave gestuurd werken. Dit kan verklaard worden door het feit dat de afdeling Jeugd kenmerken vertoont van de traditionele overheid. Het hanteren van dat sturingsprincipe leidt ertoe dat de afdeling geen optimaal effect bereikt in de samenleving. Veranderingen in de structuur, cultuur en werkwijze moeten worden doorgevoerd om het gewenste maatschappelijke effect te bereiken. De veranderingen in structuur, cultuur en werkwijze zijn echter tijdrovend en moeilijk te realiseren. Ten eerste omdat geen kant en klaar recept bestaat voor het implementeren van een opgaven gestuurde structuur, cultuur en werkwijze. Het concept opgave gestuurd werken is een jong en nieuw concept, waardoor gemeenten nog zoekende zijn hoe dit het best te implementeren. Bovendien is de gewenste situatie bij elke gemeente verschillend. De gemeente Rotterdam kan daarom dus niet de structuur, cultuur en werkwijze van een andere opgaven gestuurde gemeente één op één kopiëren. Ten tweede zijn veranderingen in structuur, cultuur en werkwijze lastig te realiseren. Cultuur en werkwijze zijn niet tastbaar, en daarom duurt het jaren voordat veranderingen zichtbaar zijn. Bovendien is het niet duidelijk hoe cultuur- en werkwijzeveranderingen moeten worden aangepakt. Een structuurverandering is het meest tastbare voor een organisatie. De afdeling Jeugd begint daarom ook eerst met het onderzoeken van geschikte structuren. Hiervoor zal als eerst een concreet veranderplan worden gemaakt. Werkwijze en cultuur worden ook belangrijk geacht, maar daarvoor heeft de gemeente momenteel geen concrete wijzigingsplannen. Kortom, het veranderen van de structuur zal de makkelijkste verandering

zijn in de aanloop naar een opgaven gestuurde organisatie. Kanttekening daarbij is wel dat ook een structuurverandering jaren in beslag neemt, en geen garantie is voor het bereiken van het doel van opgave gestuurd werken.

Tot slot zijn de resultaten van deze scriptie van invloed op toekomstig gemeentelijk beleid en de wetenschappelijke literatuur. Als eerste wordt toekomstig gemeentelijk beleid beschreven. Wanneer publieke organisaties hun beleid effectiever willen vormgeven, in andere woorden meer maatschappelijke effect willen behalen in de samenleving, zullen zij een meer integrale en holistische aanpak moeten hanteren. Complexe cross cutting problemen moeten niet vanuit één team met een eigen doelstellingen worden aangepakt, maar vanuit de expertises die benodigd zijn om het probleem op te lossen. Voor de interne bedrijfsvoering zal dit betekenen dat het werken in teams zal vervagen. Een andere invloed op toekomstig gemeentelijk beleid is dat dit meer zal ontstaan naar de wensen van de burger. Het aanbod moet aansluiten op de vraag in de samenleving. Dit zal betekenen dat ambtenaren zich bewuster moeten zijn van wat speelt in de samenleving. Zij moeten in direct contact komen met de doelgroep om de vraag op te halen. Concluderend kan worden gesteld dat de traditionele overheid sturingsparadigma's niet meer gebruikt kunnen worden door gemeenten. Zij zullen moeten vernieuwen en over moeten stappen op de sturingsparadigma's van de toekomst, waarin outcomes voorop staan.

Zoals eerder gezegd, levert deze scriptie ook een bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur. Het concept 'opgave gestuurd werken' wordt in de literatuur gedetailleerd uitgewerkt. Hoe de structuur, cultuur en werkwijze moeten worden vormgegeven blijft echter gissen. De benodigde veranderingen komen in ieder geval wel overeen met de genoemde elementen door Pröpper & Litjens (2017). De gewenste situatie volgens de auteurs is vrijwel gelijk aan de gewenste situatie op de afdeling. De afgelopen jaren zijn een aantal (kleinere) gemeenten begonnen met het invoeren van opgave gestuurd werken. Wat de effecten hiervan zijn en de uitwerkingen op de drie centrale begrippen is echter nog niet duidelijk. Daarvoor is nog te weinig geëvalueerd en geleerd. Deze scriptie draagt bij dat het in combinatie met ervaringen van andere gemeenten een meer holistisch beeld schept over opgave gestuurd werken, en een eerste opzet geeft voor een 'kant en klaar' implementatierecept voor opgave gestuurd werken.

5.2 Discussie

Bij de theorie en de interpretatie van resultaten moeten een aantal zaken in beschouwing worden genomen. Ten eerste bestaat weinig theorie over hoe structuur, cultuur en werkwijze moeten worden vormgegeven in een opgaven gestuurde organisatie. De gewenste structuur, cultuur en werkwijze in een opgaven gestuurde organisatie is beredeneerd op basis van de beschikbare literatuur over nieuwe sturingsparadigma's. In hoofdstuk 4, de analyse, is daarom beperkt sprake van een reflectieve terugkoppeling met de theorie. De gewenste situatie is moeilijk te vergelijken en verifiëren met de gewenste situatie uit de theorie. In hoofdstuk 4 is dit overigens wel gedaan door elke paragraaf af te sluiten met een vergelijkende tabel.

Dit onderzoek geeft een eerste gedetailleerd beeld van de gewenste structuur, cultuur en werkwijze in een opgaven gestuurde organisatie. In vervolgonderzoek zouden deze elementen verder kunnen worden uitgewerkt. Wanneer meer theorie en vergelijkingsmateriaal beschikbaar is, kan de gewenste situatie beter in beeld gebracht worden. Om de gewenste structuur, cultuur en werkwijze duidelijker te schetsen kunnen gemeenten die reeds opgave gestuurd werken worden geëvalueerd. Door plus- en minpunten van de structuur, cultuur en

werkwijze in een opgaven gestuurde organisatie aan te geven kan de theoretische gewenste situatie beter uitgewerkt worden. Naast de theoretisch gewenste situatie kan ook de gewenst geachte situatie bij meerdere gemeenten in kaart gebracht worden, zodat deze beter kan worden vergeleken met de gewenste situatie volgens de theorie. Tot nu toe is de gewenst geachte situatie alleen bij de gemeente Rotterdam uitgewerkt. Bovendien is de gewenst geachte situatie op een inductieve manier gemeten door open vragen te stellen in de interviews. Wanneer de theorie beter uitgewerkt is, kan ook deductief getoetst worden door de elementen van de gewenste structuur, cultuur en werkwijze te bevragen in de interviews.

Een andere tekortkoming van dit onderzoek is dat het concept cultuur gemeten is aan de hand van observaties in teamoverleggen en interviewvragen in plaats van de vragenlijst van Cameron & Quinn. Door met observaties te werken als vervanging voor de vragenlijst is het indelen van een team in een bepaalde dominante cultuur lastiger, omdat deze data geen harde cijfers geven. Een beperking van de teamoverleggen zelf is echter dat vooral praktische zaken worden besproken. Daardoor kunnen de indicatoren van de culturen niet altijd even goed gemeten worden, wat een vertekend beeld kan opleveren. Voor observaties in teamoverleggen is gekozen omdat de cultuur van het gehele team in beeld gebracht moest worden. Het teamoverleg is het enige moment in twee weken dat het gehele team bij elkaar is. In vervolgonderzoek kan de cultuur van de teams op een betere en nadere manier in kaart gebracht worden. De onderzoeker kan de vragenlijst afnemen in de teams. Bovendien zullen meer observaties moeten plaatsvinden, met name in de sub-teamoverleggen en de bilaterale gesprekken tussen teamleider en medewerker. In deze gesprekken komen óók meer inhoudelijke en persoonlijke zaken aan het licht, waardoor de opgestelde indicatoren van cultuur gemakkelijker te herkennen zijn. Ook moet de onderzoeker voor een langere periode aansluiten bij de teamoverleggen. Vervolgens kan de onderzoeker het resultaat van de vragenlijst vergelijken met de resultaten van de observaties.

Een laatste tekortkoming van dit onderzoek is dat slechts drie van de zeven elementen van het 7S Framework zijn onderzocht. Hoewel deze elementen met elkaar samenhangen en overlap kennen zou de gewenste situatie van de overige elementen, zoals 'skills' en 'strategy', ook kunnen worden onderzocht. Zo kan een completere gewenste (geachte) situatie worden geschetst.

Ook kan een meer inhoudelijk discussiepunt worden aangedragen. In deze scriptie is vooral ingegaan op structuur, cultuur en werkwijze als belangrijke elementen van verandering. Uit de interviews bleek dat dit niet de enige belangrijke elementen zijn. Voordat grote veranderingen in de structuur, cultuur en werkwijze kunnen plaatsvinden, moeten eerst een aantal praktische randvoorwaarden geregeld worden. Het gaat dus niet altijd om bepaalde veranderingen doorvoeren, maar ook om het garanderen van bepaalde randvoorwaardelijke zaken. Deze randvoorwaarden zijn opgesteld op basis van de interviews en de focusgroep. Deze worden niet genoemd in de wetenschappelijk theorie, maar zijn wel degelijk een toevoeging wanneer een organisatie wil beginnen met opgave gestuurd werken. De volgende praktische randvoorwaarden moeten in acht worden genomen:

- **Theoretische onderbouwing:** Respondenten zouden graag meer theoretische ondersteuning zien over opgave gestuurd werken, zodat zij beter begrijpen wat het precies inhoudt. Bovendien willen zij de 'best practices' van andere gemeenten weten. Om vervolgens te bepalen hoe opgave gestuurd werken kan worden toegepast op de eigen afdeling. Een extra aandachtspunt uit de focusgroep bleek dat het MT eenheid moet creëren over hun definitie van en visie op opgave gestuurd werken.

- **Ervaringen bij andere afdelingen meenemen:** De afdeling Jeugd moet ervaringen uitwisselen met de afdelingen Onderwijs & PPMO. Deze afdelingen werken met een meewerkend voorman in kleinere teams. Hierdoor kunnen de afdelingen van elkaar leren, en verbinding zoeken. Mocht de afdeling een structuurverandering doorvoeren, kunnen zij leren van zaken zoals de teamindeling bij andere afdelingen.
- **Tijd, geld en flexibiliteit:** Bovendien geven alle respondenten aan dat zij tijd nodig hebben om opgave gestuurd te kunnen werken. Flexibiliteit gaat dan gepaard met tijd. Wanneer meer tijd in het takenpakket wordt vrijgemaakt, voelen de respondenten meer flexibiliteit om aan opgaven te werken. Dit betekent ook dat geld beschikbaar moet zijn om medewerkers flexibel te laten opereren. De respondenten in de focusgroep gaven ook aan dat het creëren van flexibiliteit een belangrijke voorwaarde is. De vraag is alleen hoe dat precies gedaan moet worden.
- **Competenties behorend bij opgave gestuurd werken:** Bovendien willen medewerkers weten wat opgave gestuurd werken betekent voor hun functie en de competenties die het vereist. Ook de competenties van de opgevanager moeten goed beschreven worden. Medewerkers willen weten welke vaardigheden ze nodig hebben, en willen eventueel een training of cursus volgen om deze vaardigheden eigen te maken.
- **Duidelijkheid over de opgaven:** Als de afdeling start met opgave gestuurd werken, willen de respondenten graag duidelijkheid over de opgaven. “Welke opgave moet ik gaan doen?”, en “wat houdt die opgave in?” zijn vragen die vooraf duidelijk beargumenteerd moeten worden. Ook moet duidelijk worden aangegeven welke opgaven waarom wel óf niet worden aangepakt. Hierop aansluitend moet het aantal opgaven bekend zijn. Kortom, de initiatiefase, waarin de opgaven bepaald worden, is één van de belangrijkste fases van het proces.
- **Communicatie:** Aansluitend op het vorige punt, is een goede communicatie van groot belang. Het MT moet duidelijk communiceren over de keuzes die zij maken omtrent opgave gestuurd werken, en de veranderingen op de afdeling. Vooral voor nieuwe medewerkers is het niet altijd duidelijk welke koers de afdeling op vaart. Het MT moet dus duidelijk aangeven wat gaat gebeuren rondom dit onderwerp. In de focusgroep gaf het MT aan dat zij meer eenheid moeten uitdragen over welke weg zij inslaan betreft opgave gestuurd werken.
- **Meerwaarde opgave gestuurd werken:** De respondenten willen weten hoe opgave gestuurd werken verschilt van de huidige manier van werken. Zij moeten inzien wat de meerwaarde is van deze manier van werken. Als zij de voordelen hiervan inzien, zullen zij enthousiaster zijn om opgave gestuurd te werken.
- **‘Nulpunt meten’:** De huidige werkprocessen op de afdeling moeten worden vastgelegd. Bovendien moeten alle medewerkers een talentscan ondergaan om objectief vast te stellen waar hun kwaliteiten en zwakten liggen. Als bovenstaande in kaart is gebracht, is sprake van een nulpunt. Vervolgens moeten de juiste personen gematcht worden aan de juiste rollen en functies.

Hoofdstuk 6: Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden een aantal aanbevelingen gedaan aan de afdeling Jeugd. Zoals in hoofdstuk 4 beschreven, zal de afdeling een aantal veranderingen in de structuur, cultuur en werkwijze moeten aanbrengen. Hieronder staan een aantal aanbevelingen om de genoemde veranderingen te implementeren:

- Het is belangrijk dat de medewerkers actief worden meegenomen in het veranderproces, zodat zij positief staan tegenover de veranderingen en bereid zijn om zelf actief mee te veranderen. Momenteel is het voor de medewerkers vaak onduidelijk welke koers de afdeling vaart, met name wat betreft het veranderproces 'Jeugd On The Move'. Het actief betrekken van medewerkers gebeurt in drie opeenvolgende stappen. Stap 1 houdt in dat het MT duidelijk moet maken aan de afdeling wat de meerwaarde is van opgave gestuurd werken voor hen. Veel medewerkers willen het nut inzien van opgave gestuurd werken, en weten hoe deze manier van werken verschilt van de huidige werkwijze. Wanneer de meerwaarde duidelijk wordt, zal dit zorgen voor een meer actieve en positieve houding. In de volgende stap moet het MT aan haar medewerkers laten weten welke veranderingen op het gebied van structuur, cultuur en werkwijze in werking worden gezet en hoe deze geïmplementeerd worden. Daarbij moet het doel van de veranderingen duidelijk uitgelegd zijn. Veranderingen gaan altijd gepaard met onzekerheden, en daarom moet duidelijk gecommuniceerd worden naar de medewerkers toe. Het MT moet een eenduidig beeld creëren over hoe deze veranderingen worden vormgegeven. Dit betekent dat het MT knopen moet doorhakken, en snel keuzes moet leren maken. Deze uitleg zou gegeven kunnen worden in het opstapje op maandagochtend, waarin de gehele afdeling bij elkaar komt. Dit zou ook in de teamoverleggen plaats kunnen vinden. In stap 3 houdt het MT de medewerkers op de hoogte over de stand van zaken in het veranderproces, als deze eenmaal in gang is gezet. Het is van groot belang dat de afdeling weet welke veranderingen gaande zijn én waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Het MT kan de medewerkers op de hoogte houden door extra themabijeenkomsten te organiseren voor de medewerkers eens in de twee maanden. Ook kan de verandermanager een presentatie geven in de teamoverleggen. Tot slot kan ook het opstapje op maandagochtend gebruikt worden om elke week een korte update te geven.
- De afdeling Jeugd weet van aanpakken en is erg ambitieus. Gevolg hiervan is dat allerlei ideeën vaak zonder een gegrond plan worden uitgevoerd. In dit verandertraject is het belangrijk dat de afdeling de vijf fasen van het veranderproces (De Caluwe & Vermaak, 2006) volgt, waarin in de eerste twee fasen, diagnose en kern van het vraagstuk, het probleem en de veranderkwestie tot op de bodem worden uitgezocht. Als vervolgens duidelijk is welke zaken in de huidige situatie veranderd moeten worden om opgave gestuurd te werken, kan de afdeling aan de slag met een interventieplan- en strategie. Het kan zomaar zijn dat meerdere zaken dan de structuur, cultuur en werkwijze een probleem vormen voor de gewenste situatie. De interventiestrategie moet aansluiten bij de kern van het vraagstuk. Kortom, de afdeling moet een doordacht plan maken, voordat zij beginnen met veranderen. Daarin zijn fase 1 (diagnose) en fase 2 (kern van het vraagstuk) cruciaal.
- In fase 3 van het veranderproces, de keuze voor de strategie, kan de afdeling gebruik maken van het 'kleurdrukdenken', zodat doelgerichter veranderd wordt. De kleur waarin

gedacht wordt, bepaalt namelijk hoe de veranderaar intervenueert en welke resultaten hij najaagt. In een ideale situatie wordt één kleurdruk als basis genomen voor de veranderstrategie, maar een mix volstaat ook. De Caluwe & Vermaak (2006) hebben een aantal vragen opgesteld om de juiste basiskleur te selecteren. De afdeling zou hier gebruik van kunnen maken, om de juiste kleur te selecteren. Op dit moment heeft de afdeling Jeugd nog niet bewust gekozen voor een bepaalde veranderkleur. Dit zou echter wel kunnen helpen om doelgerichter de verandering in te gaan. De verandermanager op de afdeling denkt vanuit de 'witdruk'. In deze kleur wordt vooral gekeken waar de energie zit, en wie enthousiast is om mee te helpen met de verandering. Deze strategie heeft tot gevolg dat de verandering erg langzaam op gang komt. Medewerkers zijn namelijk lid van deze veranderbeweging buiten hun normale takenpakket. Daarom zijn maar weinig mensen daadwerkelijk actief bezig met het verandertraject. De afdeling kan overwegen om een andere kleur als basiskleur te nemen. Zoals gesteld in hoofdstuk 4 moet de afdeling meer resultaatgericht en ondernemend worden. Voor resultaatgerichtheid kan de blauwe kleur in combinatie met de rode kleur gebruikt worden. Bij de blauwe kleur wordt vooraf een duidelijk doel gesteld, waar in deelstappen projectmatig naar toe wordt gewerkt. De rode kleur kan worden toegevoegd, omdat medewerkers daarin worden gestraft en beloond op hun gedrag en werkzaamheden. Dit kan de medewerkers een extra stimulans geven om zelf betere resultaten te halen. Voor meer ondernemerschap is de groene kleur passend. Deze kleur gaat uit van out of the box denken en de eigen kracht van medewerkers. Over het algemeen past de groene kleur het best bij opgave gestuurd werken, omdat gedacht wordt vanuit zelfsturende creatieve teams. Concluderend moet de afdeling een basiskleur kiezen waarop ze hun interventies baseren. Voor opgave gestuurd werken in het algemeen is het groendrukdenken geschikt. Wanneer wordt gekeken naar de losse onderdelen (structuur, cultuur en werkwijze) kunnen andere kleuren beter passend zijn.

- In gesprekken over eventuele veranderingen op de afdeling wordt altijd het eerst gesproken over structuur, omdat daar de meest tastbare en zichtbare veranderingen in te maken zijn. Er moet echter niet verwacht worden dat wanneer de structuur verandert, de manier van werken ook meteen wijzigt. De afdeling moet daarom tegelijkertijd inzetten op structuur, cultuur en werkwijze.
- Mede door het 'witdrukdenken' komt de verandering langzaam tot stand. Bovendien gaat het veranderproces zelf jaren duren. De afdeling is van plan om eerst een pilot te starten om te oefenen. Een pilot kan zeer nuttig zijn, omdat er een lerend element in zit. De afdeling weet op dit moment nog niet welk vraagstuk zij gaan tackelen gedurende de pilot. Het advies is om deze pilot uit te voeren volgens de regels van de opgave gestuurd werken. Er moet met elkaar bepaald worden welk maatschappelijk effect bereikt zal worden, om daar vervolgens de juiste mensen bij te zoeken. Ook hier is het van groot belang dat het bepalen van de opgave op correcte wijze gebeurt. In de ideale situatie worden de benodigde mensen vrij gemaakt van hun normale takenpakket, zodat zij volledig aan de slag kunnen in het opgaveteam. Medewerkers van andere afdelingen kunnen ook deelnemen in het opgaveteam. Tijdens de pilot kan geleerd en geëvalueerd worden, met name rondom structuur en werkwijze. De leerpunten kunnen meegenomen worden in het grote verandertraject. Veranderingen in grote reorganisaties zijn vaak onomkeerbaar. Het is daarom verstandig om van te voren op kleine schaal te experimenteren. Om de pilot tot een succes te maken kan een procesbegeleider in de

hand genomen worden, die het opgaveteam gedurende de tijd begeleidt en zorgt dat op de juiste manier wordt gewerkt.

Literatuurlijst

Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de., & Teunissen, J. (2001). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff Uitgevers b.v.

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag: Lemma.

Berghuis, J.M.J., Herweijer, M., & Pol, W.J.M. (1995). *Effecten van herindeling*.

Binzer Hobolt, S., & Klemmensen, R. (2008). Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, 3(41), 309-337.

Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.

Boyle, R. (1999). *The Management Of Cross-cutting issues*. Dublin: The Institute for Public Administration.

Bordewijk, P., & Klaassen, H.L. (2011). *Begroten met beleid: pleidooi voor planning en control op maat bij gemeenten*. Den Haag: SDU.

Caluwe, L. de., & Vermaak, H. (2006). *Leren veranderen: Een handboek voor de veranderkundige* (2^e editie). Deventer: Kluwer.

Cameron, K.S. & Quinn, R.E. (2011). *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur: gebaseerd op het model van de concurrerende waarden* (3^e editie). Schoonhoven: Academic Service.

Creswell, J.W., & Poth, C.N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th edition). SAGE Publications.

Cummings, T.G., & Worley, C.G. (1993). *Organization Development and Change* (5th edition). West Publishing Company.

Doorne, E.J.A., & Cordewener, T. (2018). *Adaptief bestuur in een onzekere wereld, in: Adaptief Bestuur: Essays over adaptiviteit en openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

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

Gemeente Rotterdam. (2016). *Afspraken doorontwikkeling afdeling Jeugd*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

- Goede, F. de., Kok, D., & Voogd, E. de. (2017). *Van buiten naar binnen: Klantcontact & Interactie in het publieke domein*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds: An introduction to the complexity of public decision-making*. USA: Emergent Publications.
- Hart, W., & Buiting, M. (2012). *Verdraaide organisaties: Terug naar de bedoeling*. Vakmedianet Management B.V.
- Herweijer, M., Fraanje, M.J., & Beerepoot, R.M. (2009). *Processen en effecten van herindeling, Hoe beoordelen raadsleden, gemeenteambtenaren en bestuurders uit Zuid-Holland zeven recente herindelingsen*.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons. *Public Administration*, 69(0), 3–19.
- Houtgraaf, G. (2018). *Het belang van bestuurlijk adaptiviteit als organische dynamiek*. In: *Adaptief Bestuur: Essays over adaptiviteit en openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Hughes, O.E. (2003). The traditional Model of Public Administration. *Public management and administration : an introduction*. 17–32.
- Mintzberg, H. (1980). *Structure in 5's: A synthesis of the research on organization design*. *Management Science*. 26(3). 322-341.
- Mintzberg, H. (2013). *Organisatiestructuren* (2e editie). Amsterdam: Pearson Benelux.
- Mortelmans, D. (2007). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven: Acco.
- Movisie. (2018). *Wil jouw gemeente ook meer sturen op doen wat werkt?: Weten is meten in Rotterdam*. Geraadpleegd 18 februari 2018, op <https://www.movisie.nl/artikel/wil-jouw-gemeente-ook-meer-sturen-doen-wat-werkt>.
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York: Penguin Press.
- Osborne, S.P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory For Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review Of Public Administration*. 43(2). 135-158.
- Pascale, R.T., & Athos, A.G. (1981). *The art of Japanese Management*. New York: Simon & Schuster.
- Pröpper, I.M.A.M. (2002). Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken. In *Bestuurskunde: 'Beleidsnetwerken: samenwerking of autonomie'*. 9(3). 106-116.
- Pröpper, I.M.A.M., Litjens, B., & Struik, P. (2012). *Naar een opgaven gestuurde organisatie: Samen meer realiseren*. Partners + Pröpper Publicaties.
- Pröpper, I.M.A.M., & Litjens B. (2017). *Opgaven gestuurd werken: Startpunt voor de herijking van de bestuurlijke organisatie*. Partners + Pröpper Publicaties.

- Vennix, J.A.M. (2008). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Prentice Hall: Pearson.
- Verschuren, P.J.M. (1999). *De probleemstelling voor een onderzoek*. Utrecht: Het spectrum.
- Verschuren, P.J.M., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. (4^e druk). Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Schein, E.H. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Schillemans, T. (2008). *Regelruimte: Over de logica van verkoking en alternatieven voor ontkoking* in: *De ontkoking voorbij: Slim organiseren voor meer regelruimte*. Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling.
- Singh, A. (2013). A Study of Role of McKinsey's 7S Framework in Achieving Orgizational Excellence. *Organization Development Journal*. 3(31). 39-50.
- Spradley, J.P. (1980). *Participant observation*. Holt, Rinehart and Winston: New York.
- Swanborn, P.G. (2003). *Case study's: Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam – Meppel: Boom.
- Thiel, S. van. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Tompkins, J.R. (2005). *Organization Theory and Public Management*. Belmont: Wadsworth CENGAGE Learning.
- Wester, F., & Peters, V. (2009). *Kwalitatieve analyse: Uitgangspunten en procedures*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Wiering, D. (2015). *Beleidskader Jeugd 2015-2020: Rotterdam Groeit*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Yin, R.K. (2014). *Case Study Research Design and Methods* (5th edition). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Bijlagen

- **Bijlage 1: Organizational Cultural Assessment Instrument (Quinn & Cameron, 2011, p. 41-48).**

Het doel van het Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI) is vast te stellen hoe de organisatie ervoor staat op zes centrale dimensies van een organisatiecultuur. Invulling van het instrument verschaft u een beeld van de wijze waarop uw organisatie functioneert en van de waarden waardoor ze wordt gekenmerkt. Goede of foute antwoorden bestaan niet, evenmin als een goede of een foute cultuur. Verschillende organisaties zullen naar alle waarschijnlijkheid ook verschillende antwoorden opleveren. Beantwoord voor een zo accuraat mogelijke culturele diagnose de items dan ook zo nauwkeurig mogelijk. Het OCAI bestaat uit zes vragen. Elke vraag bestaat uit vier uitspraken. Verdeel over deze vier uitspraken 100 punten, afhankelijk van de mate waarin elke uitspraak past bij uw eigen organisatie. Ken een groot aantal punten toe aan de uitspraak die het best bij uw organisatie past. Een voorbeeld: als u meent dat uitspraak A sterk overeenkomt met uw organisatie, de uitspraken B en C daarmee enigszins overeenkomen en uitspraak D nauwelijks, geef dan 55 punten aan A, 20 punten aan B en C elk, en 5 punten aan D. Let erop dat het totaal voor elke vraag uitkomt op 100.

| 1. Dominante kenmerken | | Score |
|-------------------------------|--|--------------|
| A | De organisatie heeft een zeer persoonlijk karakter. Ze heeft veel weg van een grote familie. De mensen lijken veel met elkaar gemeen te hebben. | |
| B | De organisatie is zeer dynamisch en er heerst een echte ondernemingsgeest. De mensen zijn bereid hun nek uit te steken en risico's te nemen. | |
| C | De organisatie is sterk resultaatgericht. Het werk af zien te krijgen is de grootste zorg. De mensen zijn erg competitief en gericht op het boeken van resultaten. | |
| D | De organisatie is strak geleid en gestructureerd. Formele procedures bepalen in het algemeen wat de mensen doen. | |
| <i>Totaal</i> | | |

| 2. De leiding van de organisatie | | Score |
|---|--|--------------|
| A | De leiding van de organisatie gedraagt zich in het algemeen als mentor, faciliteert en stimuleert. | |
| B | De leiding van de organisatie spreidt in het algemeen ondernemingslust ten toon, evenals vernieuwingsgezindheid en risicobereidheid. | |
| C | De leiding van de organisatie geeft in het algemeen blijk van no-nonsense instelling, agressiviteit en resultaatgerichtheid. | |
| D | De leiding van de organisatie geeft in het algemeen blijk van coördinerend en organiserend gedrag en maakt indruk van een soepel draaiende, efficiënte machinerie. | |
| <i>Totaal</i> | | |

| 3. Personeelsmanagement | | Score |
|--------------------------------|--|--------------|
| A | De managementstijl van de organisatie wordt gekenmerkt door teamwerk, consensus en participatie. | |
| B | De managementstijl van de organisatie wordt gekenmerkt door persoonlijke risicobereidheid, vernieuwing, vrijheid en uniciteit. | |

| | | |
|---|---|--|
| C | De managementstijl van de organisatie wordt gekenmerkt door niets ontziende competitie, hoge eisen en prestatiegerichtheid. | |
| D | De managementstijl van de organisatie wordt gekenmerkt door zekerheid omtrent de baan, de voorschriften, voorspelbaarheid en stabiele verhoudingen. | |
| | <i>Totaal</i> | |

| 4. Het bindmiddel van de organisatie | | Score |
|--------------------------------------|--|-------|
| A | Het bindmiddel dat de organisatie bijeenhoudt, bestaat uit loyaliteit en onderling vertrouwen. Betrokkenheid bij de organisatie staat hoog in het vaandel geschreven. | |
| B | Het bindmiddel dat de organisatie bijeenhoudt, bestaat uit betrokkenheid bij innovatie en ontwikkeling. De nadruk ligt op het streven in de bedrijfstak voorop te lopen. | |
| C | Het bindmiddel dat de organisatie bijeenhoudt, bestaat uit de nadruk op prestaties en het bereiken van doelstellingen. Agressiviteit en winnen zijn gangbare thema's. | |
| D | Het bindmiddel dat de organisatie bijeenhoudt, bestaat uit formele regels en beleidsstukken. Instandhouding van een soepel draaiende organisatie is belangrijk. | |
| | <i>Totaal</i> | |

| 5. Strategische accenten | | Score |
|--------------------------|---|-------|
| A | De organisatie legt de nadruk op menselijke ontwikkeling. Een grote mate van vertrouwen, openheid en participatie zijn niet weg te denken. | |
| B | De organisatie legt de nadruk op het aanboren van nieuwe bronnen en het creëren van nieuwe uitdagingen. Uitproberen van nieuwe dingen en zoeken naar kansen worden gewaardeerd. | |
| C | De organisatie legt de nadruk op wedijverend gedrag en prestaties. Het bereiken van ambitieuze doelstellingen en overwinningen in de markt spelen de hoofdrol. | |
| D | De organisatie legt de nadruk op behoud van het bestaande en stabiliteit. Efficiëntie, beheersbaarheid en een soepele uitvoering spelen de hoofdrol. | |
| | <i>Totaal</i> | |

| 6. Succescriteria | | Score |
|-------------------|--|-------|
| A | De organisatie definieert succes op grond van de ontwikkeling van human resources, teamwerk, de betrokkenheid van het personeel en zorg voor de mensen. | |
| B | De organisatie definieert succes als kunnen beschikken over zo uniek mogelijke of de nieuwste producten. Ze kan worden beschouwd als innovatief en als toonaangevend wat haar producten betreft. | |
| C | De organisatie definieert succes als winnen in de markt en de concurrentie de loef afsteken. Concurrerend marktleiderschap staat centraal. | |
| D | De organisatie definieert succes binnen het kader van de efficiëntie. Betrouwbare levering, soepel verlopende schema's en goedkope productie zijn van cruciaal belang. | |
| | <i>Totaal</i> | |

➤ **Bijlage 2: Interviewgide directie**

Interviewgide Directie

Introductie:

- Student Erasmus, masterscriptie
- Uitleg onderwerp
- Waarom deze persoon interviewen
- Toestemming vragen opnemen

Deel/ topic 1: Conceptuele verkenning opgave gestuurd werken

Vraag 1: Wat wordt er in het cluster MO verstaan onder opgave gestuurd werken?

- ➔ Komt dat overeen met u verstaat onder opgave gestuurd werken?

Vraag 2: Volgens de door u gegeven definitie: In hoeverre wordt er op dit moment in het cluster MO al opgave gestuurd gewerkt? En op de afdeling Jeugd in het specifiek?

- ➔ Vervolg vraag: Hoe ziet u dat terug in de praktijk?

Vraag 3: Hoe staat u tegenover opgave gestuurd werken? (positief/negatief)

Vraag 4: Wat is de ambitie van het cluster wat betreft opgave gestuurd werken?

Deel/ topic 2: Gewenste situatie

Onderzoek naar structuur, cultuur en werkwijze:

Vraag 1: Wat is er volgens u nodig aan veranderingen/ interventies in structuur op de afdelingen om opgave gestuurd werken te realiseren?

- ➔ Zit er verschil tussen afdelingen? / Wat is specifiek nodig op de afdeling Jeugd?
- Indien respondent geen antwoord weet, kunnen opties zijn:
 1. Veranderingen in de lijn-staf structuur
 2. Veranderingen in functie
 3. Veranderingen in coördinatie

Vraag 2: Wat is er volgens u nodig aan veranderingen/ interviews in de cultuur en werkwijze op de afdelingen om opgave gestuurd werken te realiseren?

- Indien respondent geen antwoord weet, kunnen opties zijn:
 1. Veranderingen in de managementstijl
 2. Veranderingen in de succescriteria
 3. Veranderingen in bindmiddel

Vraag 3: Aan welke voorwaarden moeten de afdelingen nog meer voldoen om opgave gestuurd werken te realiseren?

Vraag 3: Waarom acht uw deze veranderingen nodig?

Vraag 4: Hoe kunnen deze veranderingen/ interventies gerealiseerd worden?

Afsluiting:

- Uitwerking doorsturen voor eventueel op en of aanmerkingen

➤ **Bijlage 3: Interviewguide algemeen**

Interviewguide

Inleiding

- Interview m.b.t. masterscriptie over opgave gestuurd werken (Student Erasmus Universiteit)
- Onderwerp en doel interview uitleggen
- Geluidsopname

Deel 1: Conceptuele verkenning opgave gestuurd werken

Vraag 1: Wat verstaat u onder opgave gestuurd werken?

Indien respondent niets weet: Wat is voor u de definitie van een maatschappelijke opgave?

Definitie van opgave gestuurd werken geven volgens literatuur Pröpper, indien niet overeenkomt met eigen definitie. Volgens Pröpper, Litjens en Struik (2012) moeten de geformuleerde opgaven in ieder geval voldoen aan de volgende componenten:

- De ambities en de mijlpalen;
- De hiervoor benodigde middelen (tijd, informatie, budget);
- Het opgaveteam: de mensen van de eigen organisatie wiens inzet en competenties nodig zijn de opgaven te realiseren;
- Externe personen en organisaties met wie wordt samengewerkt;
- Voortgang en resultaten (p. 2).

Belangrijkste is: maatschappelijke outcome bereiken in opgave teams.

Vraag 2: Welke elementen herkent u in uw werk?

- ➔ Verduidelijkingsvragen: Wordt er gewerkt vanuit het bereiken van maatschappelijke outcome?
- ➔ Wordt de wens van de burger en de stakeholders meegenomen in het werk?
- ➔ Wordt er al gewerkt met opgave teams?

Oftewel: In hoeverre wordt op de afdeling al opgave gestuurd gewerkt?

Deel 2: Huidige structuur, cultuur & werkwijze

Bij teamleiders onderscheid maken tussen hun eigen team en het MT.

Structuur (op afdelingsniveau)

Vraag 1: Op welke manier heeft de huidige structuur invloed op uw werk?

- Vervolgfragen/topics die besproken moeten worden:
- Taakspecialisatie (verticaal/horizontaal)
- Gedragsformalisatie (hoe wordt gedrag gestandaardiseerd)
- Decentralisatie
- Groepering en grootte eenheden

Vraag 2: Wat zou er aan de huidige structuur veranderd moeten worden om opgave gestuurd werken mogelijk te maken?

Cultuur & Werkwijze

Vraag 1: Wat zijn volgens u de **dominante kenmerken van het team**?

Vraag 2: Waardoor wordt het team bijeen gehouden?

Vraag 3: Waardoor wordt de **stijl en werkwijze van (de teamleider) en het MT** gekenmerkt?

Vraag 4: Hoe zou u de strategie van uw team omschrijven? Op welke punten focust de strategie?

Vraag 5: Wanneer wordt iets als een succes beschouwd in uw team?

Vraag 6 (extra vraag werkwijze): Welke processen spelen een grote rol in uw dagelijks werk?

- Doorvragen: Werken jullie van buiten naar binnen?

Eventueel sturen bij deze vragen op

1. Resultaatgerichtheid en competitie
 2. Teamgevoel, betrokkenheid en persoonlijk karakter
 3. Innovatief en ondernemend, risicobereidheid
 4. Sterk gestructureerd, stabiliteit en aanwezigheid van formele procedures
-
1. Nadruk op prestaties en bereiken van ambitieuze doelstellingen
 2. Nadruk op menselijke ontwikkeling, openheid en participatie
 3. Nadruk op creëren nieuwe uitdagingen
 4. Nadruk op stabiliteit en beheersbaarheid

Vraag 6: Welke veranderingen moeten plaatsvinden in de cultuur en werkwijze om opgave gestuurd werken mogelijk te maken?

Deel 3: Gewenste situatie – algemene vragen

Vraag 1: Wat heeft u persoonlijk nodig om opgave gestuurd te werken? Aan welke andere voorwaarden, behalve die betrekking hebben op structuur, cultuur en werkwijze, moet de afdeling volgens u voldoen?

Vraag 2: Hoe kunnen alle genoemde veranderingen en interventies gerealiseerd worden?

Afsluiting:

- Uitwerkingen toesturen

➤ **Bijlage 4: Observatieschema**

Observatieschema

| | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|
| 1. Dominante kenmerken team | <ul style="list-style-type: none">- Het team is resultaatgerichtheid en competitief- Het team heeft een persoonlijk karakter en mensen hebben veel met elkaar gemeen- Het team is dynamisch & ondernemend. Mensen durven risico's te nemen. | Observatie in Teamoverleg |
|-----------------------------|---|---------------------------|

| | | |
|---|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Het team is sterk & strak geleid en gestructureerd. Formele procedures sterk aanwezig. | |
| 2. Leiding van het team | <ul style="list-style-type: none"> - De teamleider kenmerkt zich door resultaatgerichtheid, een no-nonsense instelling en agressiviteit - De teamleider gedraagt zich als mentor, faciliteert en stimuleert - De teamleider spreidt ondernemingslust, vernieuwingsgezindheid en risicobereidheid ten toon. - De teamleider vertoont coördinerend en organiserend gedrag en is een soepel draaiende en efficiënte machine | |
| 3. Personeelsmanagement / managementstijl | <ul style="list-style-type: none"> - De managementstijl van het MT kenmerkt zich door competenties, hoge eisen en prestatiegerichtheid - De managementstijl van het MT kenmerkt zich door teamgevoel, consensus en participatie - De managementstijl van het MT kenmerkt zich door persoonlijke risicobereidheid, vernieuwing, vrijheid en uniciteit. - De managementstijl van het MT kenmerkt zich door zekerheid omtrent banen, voorschriften, voorspelbaarheid en efficiëntie | |
| 4. Bindmiddel team | <ul style="list-style-type: none"> - Het team wordt bijeengehouden door prestaties en het bereiken van doelstellingen - Het team wordt | |

| | | |
|--------------------------|---|--|
| | <p>bijengehouden door loyaliteit en onderling vertrouwen. Betrokkenheid is belangrijk</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het team wordt bijengehouden door betrokkenheid bij innovatie en ontwikkeling. In de bedrijfstak voorop lopen is belangrijk - Het team wordt bijengehouden door formele regels en beleidsstukken. Een soepel draaiende organisatie is belangrijk. | |
| 5. Strategische accenten | <ul style="list-style-type: none"> - Het team legt nadruk op wedrijverend gedrag en prestaties. Het bereiken van ambitieuze doelstellingen en overwinningen in de markt spelen de hoofdrol - Het team legt nadruk op menselijke ontwikkeling. Sprake van grote mate van vertrouwen, openheid en participatie - Het team legt nadruk op aanboren van nieuwe bronnen en creëren nieuwe uitdagingen. - Het team legt nadruk op behouden van het bestaan en stabiliteit. Efficiëntie en beheersbaarheid spelen een rol. | |
| 6. Succescriteria | <ul style="list-style-type: none"> - Winnen op de markt, beter zijn dan de concurrentie. Er is sprake van marktleiderschap. - Ontwikkeling van human resources, teamwerk, betrokkenheid personeel en zorg voor mensen - Unieke en nieuwe producten. Innovatief en | |

| | | |
|--|---|--|
| | toonaangevend - Kader van efficiëntie. Betrouwbare levering en soepel verlopende schema's | |
|--|---|--|