

CONFLICTERENDE INSTITUTIES

Institutionele factoren, pijlers en conflicten bij Prestatie010



**Gemeente
Rotterdam**

Martijn Heikoop [458453]

Masterscriptie | Erasmus universiteit Rotterdam | Bestuurskunde

Begeleider: Dr. Rebecca Moody

Tweede lezer: Dr. Warda Belabas

Abstract

Dit onderzoek heeft het doel te identificeren welke institutionele factoren een kaderstellende invloed hebben op de afdeling Prestatie010 van de gemeente Rotterdam en doormiddel van inductief onderzoek bestaande uit interviews bij te dragen aan de bestaande theorie. Aan de hand van de hoofdvraag: ‘Welke institutionele factoren zijn van invloed op Prestatie010 en in hoeverre conflicteren deze met elkaar?’ zal dit doel gerealiseerd worden. Dit onderzoek brengt een conceptueel model voort waarin negen vormen van institutionele factoren onderscheiden kunnen worden, verdeeld over drie institutionele pijlers: Regulatief, Normatief en Cultureel cognitief. Deze factoren zijn; Politiek, Regulatieve Positionering, Wetgeving, Doelen, Normen, Bureaupolitiek, Us vs Them, Werk is de norm en Goede dienstverlening. Deze factoren, bestaande uit verschillende subfactoren, en de pijlers waarin ze zich bevinden, kunnen als conflicterend worden bestempeld. Door ‘sensemaking’, ‘doelenverschuiving’ en ‘goodness of fit’ als theorieën toe te voegen aan het gestelde theoretisch kader wordt een verklaring gezocht voor deze conflicten evenals een eerste stap gezet richting het oplossen hiervan. Dit onderzoek draagt tevens bij aan de kennis over het institutionele perspectief en de waarde hiervan bij toepassing op soortgelijke casussen. Empirisch is het perspectief erg waardevol maar theoretisch laat het vooralsnog een en ander te wensen over.

Inhoudsopgave

ABSTRACT	2
INHOUDSOPGAVE	3
1. INTRODUCTIE	5
2. METHODOLOGIE	8
TYPE ONDERZOEK	8
INTERVIEWS	8
EERSTE RONDE.....	8
TWEEDE RONDE	9
POPULATIE	9
DATA-ANALYSE	10
VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID	10
3. THEORETISCH KADER	12
INSTITUTIES	12
VORMEN VAN INSTITUTIES	15
FORMELE REGELS	15
INFORMELE GEBRUIKEN.....	15
RULES-IN-USE	17
CULTUREEL COGNITIEVE INSTITUTIES	19
INSTITUTIONEEL DESIGN	20
GOODNESS OF FIT	23
AGGREGATIEF VS INTEGRATIEF POLITIEK PROCES	24
4. SENSITIZING CONCEPTS EN HET CONCEPTUEEL MODEL	26
REGULATIEVE INSTITUTIES	27
POLITIEK	28
POSITIONERING	28
WETGEVING.....	29
NORMATIEVE INSTITUTIES	29
DOEL: ACTIVERING.....	30
DOEL: RE-INTEGRATIE.....	31
DOEL: DOELGROEP	31
DOEL: INDIVIDUELE ONTWIKKELING.....	32
DOEL: MAATSCHAPPELIJKE WINST	32
NORMEN: POSITIONERING	33
NORMEN: GOEDE DIENSTVERLENING	33
CULTUREEL COGNITIEVE INSTITUTIES	33
WERK IS DE NORM	34
BELANG WETTIGE GRONDSLAG	34
CONCEPTUEEL MODEL	35

5. ANALYSE: NAAR EEN GEGROND CONCEPTUEEL MODEL	36
REGULATIEVE INSTITUTIES.....	36
POLITIEK	36
POLITIEK: LOKAAL	37
POLITIEK: LANDELIJK	37
POSITIONERING	37
POSITIONERING: DIRECTIE.....	38
POSITIONERING: DIENSTVERLENING	38
WETGEVING.....	39
WETGEVING: UITVOERING	39
NORMATIEVE INSTITUTIES.....	39
DOEL: MAATWERK	40
DOEL: ACTIVERING/TEGENPRESTATIE.....	40
DOEL: RE-INTEGRATIE.....	40
DOEL: INDIVIDUELE ONTWIKKELING.....	41
DOEL: MAATSCHAPPELIJKE WINST	41
DOELGROEP	42
NORM: POSITIONERING AANPASSEN.....	42
NORM: GOEDE DIENSTVERLENING	43
CULTUREEL COGNITIEVE INSTITUTIES.....	43
BUREAUPOLITIEK.....	43
BUREAUPOLITIEK: US VS THEM.....	43
WERK IS DE NORM	44
BELANG WETTIGE GRONDSLAG	44
GEGROND CONCEPTUEEL MODEL	45
6. DISCUSSIE.....	47
REGULATIEF-NORMATIEF.....	47
POSITIONERING	47
SENSEMAKING	47
DOELEN AMBIGUÏTEIT	49
DOELEN AMBIGUÏTEIT, DOELENVERSCHUIVING EN SENSEMAKING	49
NORMATIEF-CULTUREEL COGNITIEF.....	51
NORMATIEVE POSITIONERING – US VS THEM	51
SENSEMAKING EN IDENTITEIT.....	51
GOODNESS OF FIT.....	52
WAARDE VAN INSTITUTIONALISME.....	52
7. CONCLUSIE	54
8. AANBEVELINGEN	56
9. REFLECTIE.....	58
BIBLIOGRAFIE	60
BIJLAGE.....	62

1. Introductie

Rotterdam kende in 2019 circa 21.000 werkzoekenden voor wie een directe stap naar betaald werk te groot was. Deze Rotterdammers zijn gemiddeld 51 jaar oud, hebben zeer beperkte werkervaring en scholing, beheersen de Nederlandse taal matig, zijn vaker dan gemiddeld licht verstandelijk beperkt en hebben relatief vaak schulden. Er is dus vaak sprake van multi-problematiek en wat alle werkzoekenden met elkaar gemeen hebben is dat ze via de gemeente Rotterdam een bijstandsuitkering ontvangen (Gemeente Rotterdam, 2019).

Aan dit laatste zijn in de nationaal geldende Participatiewet sinds 2015 een aantal plichten verbonden. Ontvangers van een bijstandsuitkering zijn onder andere verplicht een “tegenprestatie naar vermogen uit te voeren als de gemeente dat van hen vraagt” (Ministerie van Algemene Zaken, 2022). De gemeente Rotterdam is een van de gemeenten die vraagt om een tegenprestatie, zoals vastgelegd in de Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam (2015). Het formele doel van deze tegenprestatie is, zoals in de verordening opgenomen, tweeledig. Enerzijds het leveren van een bijdrage door werkzoekenden aan de samenleving vanuit een basis van wederkerigheid, anderzijds kan het doen van een tegenprestatie bijdragen aan vergroten van kansen op de arbeidsmarkt. Ambtelijk wordt dit deel van de Participatiewet uitgevoerd door de afdeling Prestatie010. Deze afdeling valt onder het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling van de Gemeente Rotterdam en is de hoofdrolspeler in dit onderzoek.

Prestatie010 kent, onder verschillende namen en hoedanigheden, een geschiedenis die voor 2015 begint. De afdeling heeft zichzelf naar eigen zeggen moeten bewijzen en moeten knokken een volwaardige afdeling te worden en zo te worden behandeld. De doelstellingen van de afdeling zijn door de jaren heen veranderd. De tegenprestatie werd politiek in het leven geroepen als wederkerigheid en afschrikkingsmiddel. Beelden van papierprikkende Rotterdammers haalde het journaal en werden uitgelicht in een spraakmakende documentaire van de omroep HUMAN (Lesterhuis & Raes, 2015). Interne persoonlijke opvattingen evenals een wisseling van de wethouder en een verschuiving van het lokale politieke landschap hebben ervoor gezorgd dat de insteek van de dienstverlening is veranderd. Onder de naam ‘Iedere stap telt’ heeft de afdeling een uitvoeringsplan gevormd dat gericht is op het aanpakken van persoonlijke problematiek van werkzoekenden om zo een stap te zetten in de persoonlijke ontwikkeling (Gemeente Rotterdam, 2019).

Met de komst van een nieuwe gemeenteraad in 2022 en hiermee een nieuw bestuurder in de vorm van een wethouder kent de afdeling een zekere mate van onzekerheid. De huidige gestelde visie loopt af en een nieuwe visie moet vorm krijgen. Om dit mogelijk te maken is het waardevol te bepalen wat de kaders zijn waarbinnen de afdeling deze visie kan vormen.

Dit onderzoek kent de volgende doelstelling: Identificeren welke institutionele factoren een kaderstellende invloed hebben op de afdeling Prestatie010 en doormiddel van inductief onderzoek bestaande uit interviews bij te dragen aan de bestaande theorie. Tevens zijn de resultaten van dit onderzoek bruikbaar voor de afdeling Prestatie010 als gekozen casus. De uiteenzetting en analyse van kaderstellende factoren kan ruimte voor verbetering zichtbaar maken.

Uit dit onderzoeksdoel komt voort dat deze scriptie een antwoord zal bieden op de volgende hoofdvraag: ‘Welke institutionele factoren zijn van invloed op Prestatie010 en in hoeverre conflicteren deze met elkaar?’

Bestaande institutionele literatuur focust zich primair op grotere instituties, voorbeelden hiervan zijn de Europese Unie (Mastenbroek & Kaeding, 2006), de verdeling van ‘commonpool’ goederen (Ostrom, 1990) en kapitalisme (Jackson & Deeg, 2008). Dit onderzoek draagt bij aan het toetsen of het institutioneel perspectief bruikbaar is als wetenschappelijk middel om in een casus als deze een conceptueel model te vormen en te beoordelen. Hier zit de primaire wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek, doormiddel van inductief onderzoek wordt er bijgedragen aan de bestaande theorie met betrekking tot institutionalisme. Het antwoord op de hoofdvraag is primair van relevantie voor Prestatie010 maar het onderzoeksproces en de invulling van het conceptueel model evenals de gevonden conflicten kunnen als basis dienen voor ander casuonderzoek of het ontwikkelen van een breder inzetbaar model.

Bovenstaande leidt tot de volgende te beantwoorden deelvragen:

1. ‘Wat omvat het institutioneel perspectief en welke instituties worden onderscheiden?’
2. ‘Welke institutionele factoren hebben invloed op Prestatie010 en in welke institutionele pijler vallen deze te plaatsen?’
3. ‘Welke conflicten tussen institutionele pijlers kunnen worden gevonden bij Prestatie010 en wat zijn hier de effecten van?’

In het volgende hoofdstuk zal eerst de wetenschappelijke methode die gevolgd is in dit onderzoek worden toegelicht en onderbouwd. Vervolgens zal in hoofdstuk drie antwoord gegeven worden op de eerste deelvraag door middel van het afbakenen van het theoretisch kader. In hoofdstukken vier en vijf wordt de tweede deelvraag beantwoord. Hoofdstuk vier biedt de eerste aanzet naar een conceptueel model doormiddel van het gebruik van sensitizing concept en in hoofdstuk vijf wordt dit model getoetst en aangevuld. In hoofdstuk zes worden de resultaten gepresenteerd en gekoppeld aan wetenschappelijke theorie om antwoord te geven op de laatste deelvraag. De laatste twee inhoudelijke hoofdstukken, zeven en acht, omvatten de conclusie als antwoord op de hoofdvraag en aanbevelingen die hieruit voortkomen. Tot slot zal in hoofdstuk negen worden gereflecteerd op het onderzoek.

2. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de aard van het onderzoek duidelijk gemaakt en de gebruikte onderzoeksstrategie verantwoord en toegelicht.

Type onderzoek

In dit onderzoek is op inductieve wijze bestudeerd welke institutionele factoren van kracht zijn bij de afdeling Prestatie010 van de gemeente Rotterdam. Met betrekking tot institutionele factoren is een uitgebreide hoeveelheid gerapporteerd onderzoek beschikbaar. Gezien de specifieke context waar Prestatie010 zich in bevindt is het noodzakelijk om een conceptueel model op te bouwen wat relevant is voor de afdeling, dit vraagt om een inductieve aanpak.

Om een conceptueel model op te kunnen stellen vindt de dataverzameling van dit onderzoek plaats over twee ronden interviews. In de eerste ronde hebben een viertal interviews plaatsgevonden om tot een basisbegrip van de situatie te komen. De tweede ronde omvat acht interviews, deze data is gebruikt om de eerste bevindingen te toetsen, organiseren en aan te vullen.

Interviews

Eerste ronde

Het doel van de interviews is het ontdekken van bestaande instituties, dit om te achterhalen hoe de instituties zich tot elkaar verhouden. Om dit te bereiken wordt respondenten vooral gevraagd naar diens persoonlijke inzichten en meningen over de afdeling. Hoe de respondenten spreken over de werkzaamheden en doelen van de afdeling geeft weer waar de ‘goodness of fit’ van de instituties zich bevindt. Ook wordt de respondenten gevraagd Prestatie010 te plaatsen binnen het bredere kader van afdelingen en werkzaamheden en hoe ze de samenwerking met andere afdelingen het liefst zouden zien. Op deze manier kan worden achterhaald binnen welk kader instituties moeten passen.

Om formele en informele instituties te definiëren wordt de respondenten ook gevraagd welke uitdagingen ze zien bij de verdere ontwikkeling van de afdeling en wat het verschil is tussen hun voorspelling voor de toekomst van de afdeling en hun ideaalbeeld.

Gedurende de eerste interviews zijn bepaalde inzichten verkregen die meegenomen zijn in de daaropvolgende interviews. Om deze reden hebben de interviews respectievelijk een ander, meer ongestructureerd, karakter gekregen waar de respondenten directer geconfronteerd werden met bepaalde potentiële onregelmatigheden in hun verhaal. Dit met als doel respondenten te prikkelen om goed na te denken over hun antwoorden.

Tweede ronde

Na de eerste ronde interviews werd een tweede ronde gehouden, het doel van deze ronde is toetsen of de bevindingen uit de eerste ronde correct zijn en hoe de gevonden instituties aan elkaar relateren. Net als tijdens de eerste ronde hebben de interviews semi-gestructureerde vorm gekregen. De topiclijst, zoals in de bijlage weergegeven, is meer uitgebreid dan tijdens de eerste ronde omdat het doel van de interviews was meer diepgaand in te gaan op eerder gevonden factoren maar er bestond tijdens de gesprekken ook ruimte om nieuwe factoren te ontdekken.

Populatie

Om een beeld te krijgen van de instituties binnen de afdeling Prestatie010 is ervoor gekozen te beginnen met een aantal semigestructureerde interviews met (voormalig) medewerkers van de afdeling die naar alle waarschijnlijkheid een brede kennis hebben over de afdeling. Om medewerkers te vinden die aan dit profiel voldoen is afgegaan op de functie van de medewerkers, geïnterviewden bekleden posities waarbij kennis over de afdeling op globaal niveau noodzakelijk is. De respondenten hebben de volgende functies: afdelingshoofd, stafadviseur, voormalig stafadviseur en teammanager. N=4.

In tegenstelling tot de eerste ronde is er op het gebied van respondenten niet uitsluitend gezocht naar medewerkers die een brede kennis hebben over de afdeling. Naast een aantal respondenten die wel in dit profiel past is ervoor gekozen om ook respondenten te benaderen die meer afstand hebben tot de afdeling en, juist vanwege deze afstand, bijzondere inzichten hebben als het gaat over bijvoorbeeld de positionering van de afdeling. De respondenten hebben de volgende functies: Directie adviseur MOW, Bestuursadviseur, Teammanager, Kwaliteitsmedewerker en Strategisch adviseur Werk en Inkomen. N=8.

Data-analyse

Alle afgenomen interviews zijn getranscribeerd en gecodeerd conform principes voor kwalitatieve methode zoals opgenomen in Saunders et al. (2015). In de eerste ronde zijn alle getranscribeerde interviews open gecodeerd, hieruit zijn een aantal codes axiaal gecodeerd en zijn er sensitizing concepts gedefinieerd. Bij de tweede ronde interviews lag de nadruk op het toetsen van eerder gevonden factoren en het aanvullen hiervan. Er heeft een vorm van coderen plaatsgevonden die vooral gericht was op het bevestigen of ontkrachten van de eerder gevonden sensitizing concepts. Tegelijkertijd is er open gecodeerd in segmenten met informatie die niet paste binnen de eerder gevonden concepten zodat op de eerder gevonden sensitizing concepts aangevuld kon worden.

Validiteit en betrouwbaarheid

De interne validiteit van dit onderzoek is voldoende gewaarborgd. De gekozen onderzoeksstrategie heeft als resultaat dat er daadwerkelijk wordt onderzocht wat gezien het doel van dit onderzoek gevraagd wordt. Door de inductieve en kwalitatieve grondslag van dit onderzoek is interne validiteit aanneembaar. Door de specifieke casus van Prestatie010 te behandelen om antwoord te geven op de hoofdvraag wordt gewaarborgd dat de onderzochte data relevant is. Ook heeft kwalitatief onderzoek, door de intensieve bestudering, een hoge van interne validiteit tot gevolg (Saunders et al., 2015). Ook heeft het gebruik van het institutionalisme als raamwerk voor dit onderzoek een positief effect op de interne validiteit. Het institutionalisme is een breed gedragen, veel beschreven en weinig omstreden theorie. Om deze reden leidt het gebruik van het institutioneel perspectief tot het vergroten van de interne validiteit.

De externe validiteit van dit onderzoek is relatief laag. Externe validiteit heeft betrekking op de vraag of resultaten uit de steekproef, in dit onderzoek Prestatie010, gegeneraliseerd kunnen worden naar een bredere populatie. Gezien de inductieve aard van het onderzoek en de vorm van dataverzameling zijn de onderzoeksuitkomsten dermate casus specifiek dat dit in zeer beperkte mate het geval is. Het is zeker niet ondenkbaar dat er afdelingen, in welke vorm dan ook, bij gemeenten bestaan die vergelijkbare omstandigheden kennen. Resultaten uit dit onderzoek zullen in dit geval relevant zijn voor deze specifieke afdelingen. Resultaten uit dit onderzoek zijn echter niet zonder meer te generaliseren en veralgemeniseren. Om tot dit punt

te komen zal het conceptueel model dat voort is gekomen uit dit inductieve onderzoek door middel van deductief onderzoek getoetst moeten worden.

Met betrouwbaarheid doelt men op de nauwkeurigheid en de herhaalbaarheid van onderzoek. Gezien de aard van het onderzoek heeft de onderzoeker zelf een belangrijke rol gespeeld. Het selecteren van respondenten, het voorbereiden van interviews en het verwerken en analyseren van data is allemaal gedaan door een en dezelfde onderzoeker. Om deze reden is het onzeker of andere onderzoekers of waarnemers gelijksoortige keuzes hadden gemaakt en conclusies zouden hebben getrokken. Wel is door de onderzoeker gepoogd zo duidelijk mogelijk te rapporteren over verschillende stappen in het onderzoeksproces en worden de getranscribeerde interviews onaangepast beschikbaar gesteld waardoor transparantie bestaat en de resultaten kritisch kunnen worden onderzocht door andere partijen.

3. Theoretisch kader

Instituties

‘Institutie’ is een term die refereert aan een sociale fenomenen die kunnen plaatsvinden op verschillende niveaus binnen alle vormen van organisaties. Contracten met formele regels en informele gedragscodes zijn voorbeelden van instituties waar de sociale mens mee te maken krijgt (Lowndes en Roberts, 2013). Klijn en Koppenjan (2006) stellen dat instituties de sociale infrastructuur van menselijk gedrag vormen en dat zonder deze infrastructuur collectief handelen onmogelijk is. De hoge transactie kosten die gebonden zijn aan collectief handelen zijn alleen te overbruggen door een set aan regels, normen en gedragingen die ons handelen mening geeft. Deze, noodzakelijke, infrastructuur is geschapen door de voorgangers van de actoren die eraan gebonden zijn en zijn dus gevormd naar de voorgaande interacties, inzichten en machtsrelaties. Dit maakt instituties paradoxaal, enerzijds noodzakelijk en waardevol, anderzijds relieken die (ongewenste) regels en verhoudingen in stand houden.

Waar mensen samen komen bestaan instituties. Waar de verbeelding vooral spreekt over samenwerken binnen bijvoorbeeld een publieke of private organisatie vormen instituties het sociale kader voor alle menselijke interacties. Het huwelijk, de vrije markt, de moskee en de media kunnen allemaal beschreven worden als instituties. Ze vormen allemaal voorspelbare patronen van interacties doormiddel van de gecreëerde sociale infrastructuur (Peters, 2012). Om deze reden speelt iedereen, simpelweg door te leven, een rol in het in stand houden en het ondermijnen van de instituties waarbinnen men handelt (Lowndes en Roberts, 2013).

De wetenschappelijke geschiedenis van het institutionalisme loopt terug tot de jaren 30 van de 20^{ste} eeuw. Sindsdien heeft de institutionele benadering binnen verschillende stromingen vorm gekregen (historisch, rationeel, sociologisch), uit deze stromingen kunnen een aantal gemeenschappelijke kenmerken van instituties gevormd worden (Lowndes en Roberts, 2013).

Instituties bestaan in formele en informele vorm. Als regels, sociaal geconstrueerde normen en sociaal voorgeschreven gedrag (Goodin, 1996). Dat formele regels en wetten van invloed zijn op sociale bewegingsvrijheid is vanzelfsprekend, deze bevinding lag dan ook ten grondslag aan de opkomst van het institutionalisme als theoretische stroming. Naast deze formele regels moet er ook aandacht gegeven worden aan de keuzevrijheid beperkende informele regels (gebruiken), deze zullen in het volgende hoofdstuk verder worden toegelicht.

Instituties zijn stabiel en dynamisch. Vroeg institutionalisme benadrukte de stabiliteit die voortkwam uit steeds terugkerende patronen van gedrag binnen instituties (Lowndes en Roberts, 2013). March en Olsen (1989) benadrukken anderzijds het imperfecte en tijdelijke karakter van instituties en leggen hiermee een conceptuele tegenstelling bloot. Het antwoord op de vraag die deze tegenstelling opwerpt is te vinden door instituties en daarmee institutionele stabiliteit te benaderen als proces. Twee factoren die van invloed zijn op dit proces worden gezien als leidend tot stabiliteit of verandering van instituties. De eerste factor relateert aan de plek van een institutie binnen een netwerk. Geen institutie staat los van gerelateerde instituties en is om deze reden onderhevig aan veranderingen binnen deze aangrenzende instituties, destabilisatie van een institutie kan leiden tot destabilisatie van een andere. De tweede factor rust op menselijke 'agency'. Menselijk handelen vormt en onderhoudt instituties, om deze reden zijn instituties niet onschendbaar en gevoelig voor verwaarlozing door- of aanvallen van actoren. Instituties zijn dus 'slechts' relatief stabiel en ontlenen hun bestaansrecht aan de aanwezigheid van verschillende vormen van steun, door de institutionele omgeving en de actoren binnen de institutie (Lowndes en Roberts, 2013). Het paradoxale karakter van instituties manifesteert zich ook in het feit dat institutionele belemmeringen, naast belemmerend, ook van belang zijn voor en een positieve invloed hebben op de uitkomst van individuele- of groepsprojecten. Dezelfde factoren hebben namelijk ook invloed op de wensen, voorkeuren en motivatie van deze individuen en groepen (Goodin, 1996).

Instituties hebben een relatie tot macht en bepalen in bepaalde mate welke actoren macht kunnen uitoefenen. Formele regels en gebruiken kunnen macht bij bepaalde actoren vestigen, ten koste van anderen. Goodin (1996) stelt dat institutionele belemmeringen differentiële machtsmiddelen; belichamen, beschermen en verlenen met betrekking tot individuen en groepen. Consensus bestaat over de mogelijkheid voor gemarginaliseerde groepen om invloed, agency, uit te voeren op de instituties door middel van verzet tegen deze instituties (Lowndes en Roberts, 2013). Dit kenmerkt ligt duidelijk in het verlengde van de hierboven beschreven relatieve stabiliteit van instituties en geeft goed weer dat agency in de vorm van machtsgebruik kan zorgen voor stabiliteit van instituties. Hay (1997) definieert macht als de mogelijkheid van een actor om te bepalen wat mogelijk is voor anderen om te doen, met andere woorden om de context waarin anderen keuzes kunnen maken te beïnvloeden. Door macht uit te oefenen kunnen instituties dus gelegitimeerd en gevoed worden en stabiel blijven, ten koste van de macht van bepaalde gemarginaliseerde actoren.

Instituties zijn van elkaar te onderscheiden. Zoals eerder aangegeven hebben instituties invloed op elkaar, ondanks dit gegeven zijn ze weldegelijk goed van elkaar te onderscheiden. Ze lopen niet goed genoeg in elkaar over om samen tot een coherent geheel te komen, ze hebben allemaal invloed op verschillende machtsverhoudingen, individuen en groepen en ze zijn niet volledig sluitend, waardoor er ruimte kan bestaan voor onsamenhangendheid tussen institutionele beperkingen en gedrag (Lowndes en Roberts, 2013).

Instituties bepalen of vormen uitkomsten in het politieke leven. Wanneer een regel, gebruik of narratief geen invloed heeft op uitkomsten binnen sociale constructen is er geen sprake van een institutie. Maar menselijk handelen blijft de basis: menselijke acties, ook al worden deze zwaar belemmerd door institutionele factoren, is de motor van ons sociale bestaan (Goodin, 1996). Instituties zijn hierdoor altijd bepalend, maar niet altijd voorspelbaar. Door menselijk handelen kunnen instituties op onvoorspelbare manier veranderen, dit gebeurt onder andere wanneer actoren proberen om te gaan met ambigue situaties of wanneer ze actief de regels proberen te vervormen om verandering te weeg te brengen. Naast menselijk handelen zorgen, zoals hierboven genoemd, veranderingen binnen andere instituties uit het betreffende institutionele netwerk voor onvoorspelbaarheid (Lowndes en Roberts, 2013).

Zoals eerder genoemd bestaat er binnen instituties een bepaalde mate van agency voor actoren. Binnen de institutionele theorie bestaat discussie over de mate van menselijke keuzevrijheid binnen instituties. Waar consensus over bestaat is dat er zeker een bepaalde mate van keuzevrijheid, of agency, is (Lowndes en Roberts, 2013).

Scott (2014) onderscheidt drie ‘pilaren’ als vormen van instituties. Regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve. Deze drie pilaren samen vormen een geheel van instituties.

“From the conscious to the unconscious, from the legally enforced to the taken for granted” (Hoffman, 1997 in Scott, 2014).

Vormen van instituties

Formele regels

Actoren worden, in alle facetten van het leven, in hun handelingsvrijheid beperkt door formele regels. Dit geldt, misschien wel in het bijzonder, ook voor actoren die werkzaam zijn in de publieke sector. Regels zijn formeel wanneer ze op een formele manier tot stand zijn gekomen en zijn genoteerd, voorbeelden van formele regels zijn nationale en internationale wetten maar ook interne protocollen en procedures kunnen formele vorm aannemen (Lowndes en Roberts, 2013). Guy Peters (2012) benadrukt de invloed van wetten op de publieke sector:

“Law constitutes both the framework of the public sector itself and a major way in which government can affect the behavior of citizens... therefore, to be concerned with political institutions wans [and is] to be concerned with law.”

Ondanks het feit dat formele regels een product zijn van menselijk handelen vormen formele regels een institutionele realiteit die van invloed is op keuzes die gemaakt worden door actoren binnen deze institutionele werkelijkheid. Deze keuzes zijn onderhevig aan de ‘logic of appropriateness’, dit concept zal later uitgebreid aan gedefinieerd worden. Formele regels kunnen om deze reden aangemerkt worden als instituties (Peters, 2012).

Scott (2014) bespreekt in zijn theorie de regulatieve pilaar, deze is in de basis hetzelfde als de hierboven genoemde formele regels en benadrukt het belang van formele regels in het bepalen van het kader waarbinnen actoren beslissingen nemen. Scott stelt dat regulatieve elementen zorgen voor naleving van formele regels door middel van, formele, dwangmiddelen en gedreven zijn door het idee van doelmatigheid.

Informele gebruiken

Het is vanzelfsprekend dat informele gebruiken op een cruciaal punt verschillen van formele regels. Waar formele regels ontstaan en vastgelegd worden binnen formele kanalen en gehandhaafd worden door actoren met formele macht (zoals het gerechtshof), ontstaan informele gebruiken buiten deze kanalen. Informele regels worden zelden openlijk bediscussieerd, genoteerd of actief gehandhaafd, om deze reden is de ontstaansgeschiedenis van informele gebruiken vaak onduidelijk (Helmke en Levitsky, 2006).

Helmke en Levitsky (2006) onderscheiden vier redenen voor het bestaan van informele gebruiken. Ten eerste als reactie op formele instituties, deze zijn soms niet ‘compleet’ en bieden hierdoor geen richtlijnen voor alle mogelijke situaties. Actoren die opereren binnen deze incomplete formele instituties ontwikkelen informele normen en procedures om hun werkzaamheden uit te kunnen voeren. Ook kunnen informele gebruiken ontstaan wanneer actoren niet genoeg macht hebben om formele verandering van regels te bewerkstelligen of wanneer formele verandering om andere redenen niet haalbaar is. In zulke gevallen kunnen actoren informele instituties creëren om alsnog bepaalde doelen te behalen die op formele wijze niet behaald kunnen worden. De derde reden ligt bij zwakke formele instituties die bijvoorbeeld niet gehandhaafd worden of niet als legitiem worden gezien. Hier worden informele gebruiken, in tegenstelling tot de vorige reden, niet gebruikt om formele regels te verzwakken maar zijn ze noodzakelijk omdat de formele instituties door zwakte niet functioneren. Tot slot kunnen informele instituties gebruikt worden om publiek onwenselijke acties te ondernemen die via de formele weg niet genomen kunnen worden. Omdat informele gebruiken relatief onopvallend zijn stellen ze actoren in staat onpopulaire of illegale activiteiten te ondernemen die publiekelijk niet gewenst zijn.

Scott (2014) beschrijft in zijn theorie een tweede, normatieve, pilaar. De pilaar benadrukt normatieve regels als basis van instituties. Deze komt erg overeen met de hierboven genoemde benadering van informele gebruiken, normen en waarden staan centraal en bepalen wat er van een actor verwacht wordt. De normatieve systemen bepalen de doelen van een organisatie maar ook de gepaste manier om deze doelen te bereiken. De basis voor naleving ligt bij sociale verplichting en actoren worden in hun handelingsvrijheid beperkt door de ‘logic of appropriateness’. Deze logica stelt dat, zoals passend binnen de institutionele theorie, instituties een collectie van onderling gerelateerde regels en routines zijn. Deze factoren bepalen wat de gepaste actie is aan de hand van ingevulde organisatorische rollen en situaties. Dit proces omvat het vaststellen van de situatie; vanuit welke rol wordt de actie genomen en wat is de situatie? Wanneer actoren een institutie betreden leren ze de regels van deze institutie kennen, ze krijgen deze aangeleerd (bewust en onbewust). Wanneer ze voor keuzes komen te staan passen de actoren de logica toe om te besluiten welke actie het meest ‘passend’ is gegeven de kennis over de regels die ze hebben opgedaan (March en Olson, 1989).

De normatieve pilaar biedt een sterk incentive voor actoren om te conformeren aan de normen die gelden binnen een organisatie en beperken dus in zekere zin de keuzevrijheid van deze

actoren. Handelingen die tegen de normen van de betreffende organisatie ingaan kunnen als effect hebben dat gevoelens als schaamte en schande zich manifesteren bij de actor in kwestie, terwijl conformeren aan de norm gevoelens van respect of eer teweeg kan brengen. Soortgelijke emoties vormen een sterke motivator voor actoren om op een bepaalde manier te handelen (Scott, 2014).

Rules-in-use

Zoals hierboven beschreven hebben instituties in de vorm van formele en informele regels veel invloed op de handelingsvrijheid van actoren binnen organisaties. Ze begrenzen mogelijkheden van individuen enerzijds en bieden hiernaast mogelijkheden voor andere individuen macht uit te oefenen. Binnen de institutionele wetenschap bestaat hier consensus over, waar minder consensus over bestaat is het concrete onderscheid tussen formele en informele instituties.

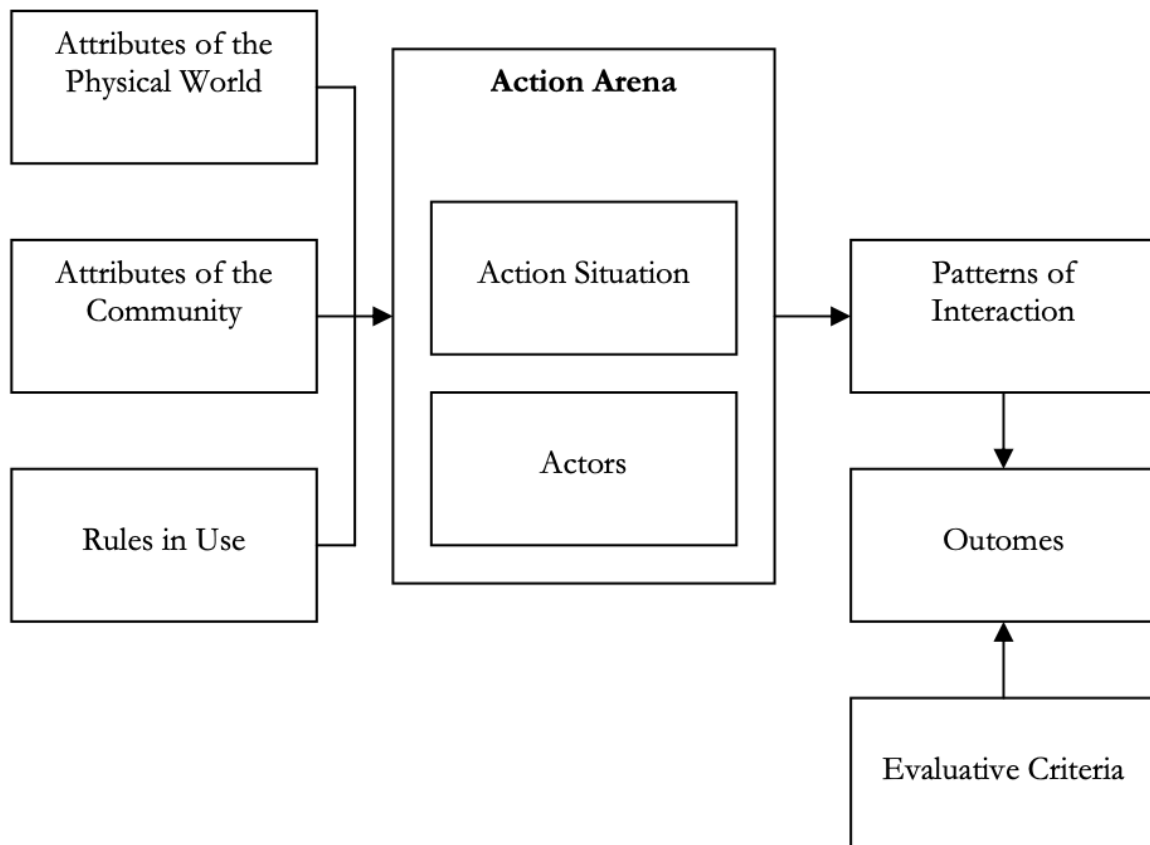
Sommige auteurs behandelen informele instituties als synoniem voor cultuur of tradities, andere maken een sterk onderscheid tussen de staat en de samenleving. Hier worden statelijke entiteiten en door de staat gehandhaafde regels gezien als formele instituties en worden normen en organisaties die grondslag vinden in de samenleving, zoals religie en belangenorganisaties, als informele instituties. Een derde groep wetenschappers richt zich primair op de handhaving en categoriseert informele instituties als zichzelf afdwingend. Waar formele regels worden gehandhaafd door een derde partij, vaak de staat (Helmke en Levitsky, 2006).

Dit probleem wordt ondervangen door Ostrom et al. (1994) door de introductie van het Institutional Analysis and Development Framework (IAD Framework). Dit model is breder dan, maar omvat, het institutionalisme en omschrijft welke factoren van invloed zijn op de 'action arena'. Deze arena is een sociale ruimte waar actoren samenkomen, interacteren, discussiëren en problemen oplossen met betrekking tot beleidsproblematiek (Ostrom et al. 1994). Een van de factoren die van invloed is op deze arena is volgens Ostrom et al. de factor 'rules in use', een combinatie van formele en informele regels die bepaalde acties verbieden, verplichten, beperken of aanmoedigen.

“Working rules [rules in use] are a set of rules to which participants would make reference if asked to explain and justify their actions to fellow participants. Although following a rule may become a social habit, it is possible to make participants consciously aware of the rules they use to order their relationships. Individuals

can consciously decide to adopt a different rule and change their behavior to conform to such a decision. Over time, behavior in conformance with a new rule may itself become habitual.” (Ostrom et al., 2014).

Samen met de kenmerken van de betrokken actoren (Cultureel cognitief) en de kenmerken van de fysieke wereld bepalen deze regels wat er kan gebeuren in de ‘action arena’.



Afbeelding 1: IAD Framework (Ostrom et al., 1994).

Ostrom et al. (2014) onderscheiden zeven verschillende vormen van regels die van invloed zijn op de ‘action arena’:

1. Boundry rules: Deze regels bepalen welke actoren mee mogen doen, of ze vrij kunnen toetreden en vertrekken en welke middelen ze tot hun beschikking hebben in het proces.
2. Position rules: Hebben betrekking op welke hiërarchische posities er bestaan en wie ze bekleden.
3. Choice rules: Bepalen welke acties bepaalde actoren in bepaalde posities wel of niet mogen of dienen uit te voeren.
4. Scope rules: Bieden een afbakening van de potentiële resultaten die behaald kunnen worden, en hiermee de potentiële acties.

5. Aggregation rules: Hebben betrekking op de hoeveelheid controle actoren in bepaalde posities hebben om acties te bepalen.
6. Information rules: Deze regels hebben betrekking op de hoeveelheid informatie die beschikbaar is voor de actoren.
7. Payoff rules: Hebben betrekking op de kosten en baten die worden toegekend aan bepaalde acties en uitkomsten hiervan.

Deze regels bepalen samen hoe de ‘action arena’ is samengesteld en hebben invloed op elkaar. Een verandering van een van de regels kan van invloed zijn op, of afhankelijk zijn van, andere ‘rules in use’

Cultureel cognitieve instituties

Ook een narratief is in staat gedrag van actoren te vormen. Een narratief is een verzameling aan gebeurtenissen, belevingen en acties die samen een verhaal vormen. Dit verhaal verbindt de verschillende gebeurtenissen en brengt ze samen tot een betekenisvol geheel. Individuen geven hun omgeving, en hun plek in deze omgeving, betekenis doormiddel van narratief. Door het vertellen van verhalen, en daarmee het vormen van een narratief, ontwikkelen en versterken actoren een bepaald beeld over sociale en politieke relaties (Feldman et al., 2014). Narratief wordt binnen een organisatie verspreid via uitgesproken woorden door middel van het vertellen van verhalen, maar ook door symboliek in bijvoorbeeld speeches, geschreven visies, logos, ontwerpen, gebruikte ontwerpen of muziek (Lowndes & Roberts, 2013).

Scott (2014) beschrijft deze vorm van instituties als cultureel cognitieve pilaar. Deze bestaat uit de antropologische opvatting dat gedeelde opvattingen, of gedachten, sociale realiteit vormen en daarmee de ‘frames’ waarbinnen betekenis wordt gegeven aan de realiteit. Deze frames, en hoe ze worden ervaren, zijn van invloed op het handelen van actoren.

“In the cognitive paradigm, what a creature does is, in large part, a function of the creature’s internal representation of its environment” (D’Andrade 1984, in Scott, 2014).

Veel factoren kunnen van invloed zijn op de manier waarop mening wordt gegeven aan de realiteit. Symbolen, woorden, beelden en gebaren zijn voorbeelden van zulke factoren. Om te begrijpen welke instituties van invloed zijn op de keuzevrijheid van een actor zal niet alleen onderzoek gedaan moeten worden naar de meer objectieve instituties maar ook naar de persoonlijke waarde die de actor toekent aan deze instituties (Scott, 2014). De cultureel

cognitieve pilaar komt erg overeen met de eerder beschreven ‘narratief’. Het verschil is dat de cultureel cognitieve pilaar van Scott naast gesproken verhalen ook beeldvormende waarde toekent aan symbolen, beelden etc.. Hiermee is de cultureel cognitieve pilaar een meer compleet model van instituties op dit niveau.

De volgende tabel is afkomstig uit het werk van Scott (2014) en geeft een overzicht van de drie institutionele pilaren en hun kenmerken.

	<i>Regulative</i>	<i>Normative</i>	<i>Cultural-Cognitive</i>
<i>Basis of compliance</i>	Expedience	Social obligation	Taken-for-grantedness Shared understanding
<i>Basis of order</i>	Regulative rules	Binding expectations	Constitutive schema
<i>Mechanisms</i>	Coercive	Normative	Mimetic
<i>Logic</i>	Instrumentality	Appropriateness	Orthodoxy
<i>Indicators</i>	Rules Laws Sanctions	Certification Accreditation	Common beliefs Shared logics of action Isomorphism
<i>Affect</i>	Fear Guilt/ Innocence	Shame/Honor	Certainty/Confusion
<i>Basis of legitimacy</i>	Legally sanctioned	Morally governed	Comprehensible Recognizable Culturally supported

Afbeelding 2: Verklarende tabel pilaren (Scott, 2014).

Institutioneel design

Het paradoxale karakter van instituties is eerder aan bod gekomen, instituties beperken en bepalen menselijk handelen maar zijn tegelijkertijd aan verandering onderhevig. Deze institutionele verandering kan op een aantal manieren tot stand komen. Actoren passen over de jaren heen, soms onbewust, geleidelijk de institutionele karakteristieken van een organisatie aan. Actoren binnen organisaties interpreteren en re-interpreteren de regels telkens opnieuw of kiezen negeren of veranderen onbewust regels, hierdoor ontstaat institutionele verandering (Klijn en Koppenjan, 2006).

Naast deze onbewuste en min of meer natuurlijke institutionele verandering bestaat er ook menselijke invloed op instituties die met opzet wordt uitgevoerd. Deze handeling bestempelen we als institutioneel design. In tegenstelling tot bovengenoemde institutionele verandering is er bij institutioneel design sprake van een opzettelijke poging om de regels die van invloed zijn op de menselijke handelingsvrijheid binnen organisaties (instituties) te wijzigen (Klijn en Koppenjan, 2006) of om deze juist proactief in stand te houden (Lowndes en Roberts, 2013).

Hierboven is uiteengezet welke vormen van instituties bestaan en is er onderscheid gemaakt tussen formele en informele instituties. Het is van belang te benadrukken dat institutioneel design gaat over meer dan het aanpassen van formele instituties in de vorm van regels en wetgeving. Institutioneel design omvat interventies die gericht zijn op arrangementen die van invloed zijn op menselijk gedrag. Zowel in de vorm van formele wetten en regels als in de vorm van informele normen en (cognitief culturele) conventies (Pettit, 1996).

Assumpties gerelateerd aan institutioneel design (Pettit, 1996):

1. Menselijk gedrag (als individu in een samenleving of als actor in een organisatie) is gevoelig voor hun kansen en mogelijkheden die beschikbaar zijn door hun sociale positie, evenals door andere sociale factoren.
2. Deze sociale positie kan, doormiddel van de daaruit voortkomende kansen en mogelijkheden, van grotere invloed zijn op menselijk gedrag dan andere factoren. Dit vindt zijn oorsprong in het institutionele ontwerp.
3. Er bestaan, meer of meer geaccepteerde, criteria die bepalen dat bepaalde patronen van gedrag meer wenselijk zijn dan anderen. Om deze reden is het aantrekkelijk om gedrag aan te moedigen door kansen en mogelijkheden van relevante actoren structureel aan te passen dit gebeurt door middel van institutioneel design.

Peters (2012) onderscheid een aantal verschillende benaderingen volgens welke institutioneel design kan plaatsvinden:

1. Rationele benadering: Beter (formele) regels maken, gebaseerd op wat werkt in andere politieke situaties (kosten/baten).
2. Normatieve benadering: template of prescriptive model toepassen (actoren binnen een organisatie voorschrijven wat ze moeten doen).
3. Historische benadering: gaat heel erg uit van pad afhankelijkheid dus design als:

“The selection of ideas that motivate the institution during the remainder of its existence.”

Design is alleen mogelijk wanneer er sprake is van grote veranderingen die ervoor zorgen dat het huidige dominante politieke frame niet meer levensvatbaar is.

4. Empirische benadering: Politieke elites hebben veel agency om instituties aan te passen.

Pettit (1996) beschrijft een rationele benadering van institutioneel design en beschrijft aan de hand van deze benadering een aantal manieren waarop design kan plaatsvinden:

1. Sancties: bepaalde opties aantrekkelijker of minder aantrekkelijk maken dan dat ze waren geweest zonder de geplaatste sancties. Sancties kunnen de vorm aannemen van straffen (negatief) en beloningen (positief). Sancties kunnen worden geplaatst en gehandhaafd door een daarvoor aangewezen agentschap maar dit is niet noodzakelijk. Zolang er sprake is van een factor die bij afwezigheid de straf of beloning wegneemt is er sprake van een sanctie. Ook als deze niet formeel, of zelfs bewust, wordt gehandhaafd.
2. Filter: Waar een sanctie stimulansen beïnvloed, beïnvloeden filters kansen. Ze bestaan om ervoor te zorgen dat bepaalde keuzes door bepaalde actoren gemaakt moeten worden of beperken de hoeveelheid keuzes in het algemeen. Net als sancties zijn bestaan filters in negatieve en positieve vorm, filters kunnen bepaalde mogelijkheden wegnemen door ze bijvoorbeeld bij selecte actoren te leggen maar ze kunnen ook actoren in-filteren die voorheen niet betrokken waren of nieuwe keuzemogelijkheden bieden die eerst niet beschikbaar waren.

Institutioneel design kent een aantal uitdagingen (Lowndes en Roberts, 2013):

1. Actoren hebben de neiging om zich te richten op aanpassen van formele instituties als ‘quick fix’ en hebben te weinig aandacht voor de invloed van gedragscodes en narratief.
2. Ontwerpers onderschatten vaak de kracht van een groep die de huidige instituties juist in stand wil houden en de kracht van de ‘samenwerkende’ vormen van instituties.
3. Na het ontwerpen dient de nieuwe institutie ook onderhouden te worden, anders is er risico op contingente veranderingen. Van belang is dus het handhaven van de nieuwe instituties

In lijn met deze uitdagingen kan een opmerking van Peters (2012) toegevoegd worden:

“Even if attempts were made to implement that template, it actually may be implemented in a significantly modified manner because of the almost inherently evolutionary nature of institutions in this theory (normative). Thus, design (whether in the initial stage or a redesign) may not produce what the formulators desired.”

Goodness of fit

Het fundament van institutioneel design is zoals Goodin (1996) het noemt ‘goodness of fit’. Relaterend aan de logic of appropriateness die hierboven beschreven is houdt dit in dat het ontworpen project vooral goed moet passen binnen haar omgeving. Een goed ontworpen institutie is, om deze reden, intern consistent en extern in harmonie met de rest van de bestaande sociale orde. Dit is wel afhankelijk van het doel van de institutie, denkbaar is de meerwaarde van een institutie die heel slecht aansluit bij de externe context. Dit kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn wanneer het doel van de institutie is om externe normen af te breken. ‘Goodness’ is om deze reden een relatief begrip wat onderhevig aan de normen en waarden van de toeschouwer.

Goodin (1996) beschrijft een aantal wenselijkheden voor institutioneel design:

1. Herzienbaarheid: Houd rekening met het feit dat er fouten gemaakt kunnen worden en dat het niet wijs is deze fouten muurvast te leggen. Bouw ruimte in voor ‘learning by doing’ en voor verandering over tijd heen (dynamisch). Deze wenselijkheid heeft wel een keerzijde: Het doel van instituties is juist zorgen voor bepaalde mate van binding, mag geen sprake zijn van te veel herzienbaarheid.
2. Robuust: Instituties moeten in staat zijn zich aan te passen aan veranderende relevante situaties maar alleen wanneer de verandering passend is met betrekking tot de relevante verandering.
3. Gevoelig voor motivationele complexiteit: Actoren hebben meerdere vormen van motivatie die ze leiden. Bij het design kan bijvoorbeeld rekening gehouden worden met welke morele motivaties actoren hebben en hoe deze zich verhouden tot bepaalde keuzestructuren (filteren).
4. Openbaarheid: Wanneer instituties en acties openbaar verdedigd moeten worden zullen actoren beter handelen (hoge vs lage motivaties, morele psychologie).
5. Variabiliteit: In het verlengde van herzienbaarheid moeten we niet bang zijn te experimenteren en lessen te trekken uit andere relevante situaties.

Aggregatief vs integratief politiek proces

Om te bepalen welke instituties passend zijn bestaan er verschillende theorieën over hoe politieke, sociale en economische organisaties geëvolueerd moeten worden. Aan de grondslag van deze theorieën ligt dezelfde basis, de stelling van Pitkin (1967) dat de wil van de mensen uiteindelijk moet zegenvieren. De discussie ontstaat wanneer de concepten binnen deze stelling gedefinieerd worden; wie zijn ‘die mensen’?, hoe kunnen we ‘de wil’ van deze mensen kennen?, wanneer is ‘uiteindelijk’? en wat betekent ‘zegenvieren’? Verschillen in opvattingen over deze vragen zijn de basis van het verschil tussen de aggregatieve en integratieve benadering van het politieke proces (March en Olsen, 1989).

De aggregatieve benadering definieert ‘de mensen’ als verzameling van individuen die, op dit moment, in aanmerking komen voor behandeling als burger. De wil van deze burgers kan worden gevonden door onderzoek te doen naar het politieke campagnes en onderhandelingen tussen actoren die, binnen een set van regels, proberen hun eigen belang te verankeren door middel van ‘majority rule’. Aggregatief leiderschap omvat het faciliteren van onderhandelingen tussen belangengroepen en benadrukt snelle handelingen op basis van de behoefte van actoren. Actoren worden gezien als rationeel handelend en dus primair bezig met najagen van de eigen agenda. Een rationeel handelende actor kan ingezet worden om het doel van de mensen te dienen, dit kan worden bewerkstelligd door het inzetten van bepaalde vormen van design (March en Olsen, 1989). Designinstrumenten die hiervoor geschikt zijn zijn de hierboven genoemde sancties en filters (Pettit, 1996). Deze gaan, net als de aggregatieve benadering, uit van rationeel handelende actoren en zijn hierop vormgegeven.

De integratieve benadering heeft een meer sociale grondslag. ‘De mens’, als in de definitie van Pitkin, wordt gedefinieerd in een bredere context als een groep met een bepaalde historische en toekomstige waarde. De wil van deze groep kan worden gevonden door te onderzoeken naar wat door actoren wordt bestempeld als algemeen welzijn binnen de context van gedeelde sociale waarden. Integratief leiderschap richt op het vormen van een bewaker van sociale tradities en toekomstige behoeften en benadrukt het langzamer aanpassen van systemen om te waken voor de waan van de dag. Integratieve theorie ziet politieke verandering als hebbende het doel dat de verandering past binnen de gedeelde doelen en zorgt voor vertrouwen. Problemen kunnen dus ontstaan door gebrekkige officiële of professionele integriteit, de oplossing voor deze problemen ligt in designinstrumenten die als doel hebben actoren te

socialiseren. Met andere woorden actoren sturen zich passend te gedragen binnen de positie die ze bezetten (March en Olsen, 1989).

Deze benaderingen kunnen vertaald worden naar de organisatorische context die centraal staat in dit onderzoek. Omdat de integratieve benadering het best past binnen de hierboven gestelde definiëring van goed design zal dit onderzoek gevoerd worden aan de hand van deze benadering.

4. Sensitizing concepts en het conceptueel model

Zoals in het methode hoofdstuk omschreven is de data verzameld doormiddel van twee ronden interviews. In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de eerste vier interviews uiteengezet met het doel te komen tot een conceptueel model. Dit model kan worden opgebouwd uit de sensitizing concepts die doormiddel van de eerste vier interviews gedefinieerd zijn. Het proces van het tot stand komen van deze sensitizing concepts, en daarmee het conceptueel model wordt in dit hoofdstuk toegelicht.

De interviews zijn open gecodeerd, dit heeft geleid tot 66 verschillende codes. Deze codes zijn vervolgens op basis van hun inhoud, waar mogelijk, gegroepeerd tot sensitizing concepts. Het eerst onderscheid dat gemaakt werd was tussen codes die gerelateerd waren aan een specifieke institutionele pilaar (regulatief, normatief of cultureel cognitief). Per institutionele pilaar zal worden toegelicht welke sensitizing concepts tot stand zijn gekomen en op welke grond deze zijn geselecteerd.

Activering	Basisbaan	Beleid	Besluitvormings proces	Betaald werk
Burgers	Clusters	Consensus m.b.t. doelgroep	Cultuur	Dienstverlening sluit niet aan bij re-integratie
Directie MO	Doel	Doelgroep	Doelgroep heeft grote problemen	Doelgroep verbreden
Financieel	Formulering tegenprestatie als 'prestatie'	Gang van zaken	Geen re-integratie	Goede dienstverlening
Grote hoeveelheid instellingen	Hokjes denken	Hulpverlening	Individuele ontwikkeling	Integraal werken
Interne richtlijnen	Kenmerken personeel	Kwetsbare Rotterdammers	LKS	Maatschappelijke winst
Maatwerk	Meer samenwerken	Mening over tegenprestatie gebonden aan politieke kleur	Mensen uit isolement halen	Middel
Minder gericht op tegenprestatie	MO	Normen	OAP	Onduidelijke indeling
Onzekerheid door bestuurswissel	Opdelen doelgroep	Participatiewet	Participatiewet niet noodzakelijk	Participeren
Persoonlijke problemen	Politiek	Positief over participatiewet	Positief t.o.v. vroeger	Positionering
Re-integratie	Regel	Samenwerking	Tegenprestatie	Tegenprestatie als middel
Uitkeringsgerechtigden	Verbreden dienstverlening	W&I	Waarde afdeling bewezen	Waarde onderzoek
Alleen dingen doen bij wettige grondslag	Inkomensvoorziening	Welzijn (afdeling)	Welzijnsorganisaties	Werk is de norm
Werken voor de doelgroep	Wetgeving			

Tabel 1: Open codering

Regulatieve instituties

Tijdens de interviews zijn veel factoren aangestipt die duiden op regulatieve instituties. 18 verschillende codes waren onder te brengen in deze groep. Uit deze 18 codes zijn bij benadering drie sensitizing concepts op te maken: 'politiek', 'positionering' en 'wetgeving'. Deze concepten zijn tot stand gekomen omdat de codes inhoudelijk goed te aggregeren waren met andere codes en omdat ze vaak voorkwamen in de transcripten.

Beleid	Besluitvormingsproces	Directie MO	Doelgroep
Financieel	Geen re-integratie	Grote hoeveelheid instellingen	Interne richtlijnen
Middel	Participatiewet	Politiek (sc)	Positionering (sc)
Samenwerkingen	Tegenprestatie	Uitkeringsgerechtigden	W&I
Welzijnsorganisaties	Wetgeving (sc)		

Tabel 2: Codering regulatieve instituties

Politiek

Een van de vaakst voorkomende codes was ‘politiek’. Voor de afdeling Prestatie010 vormt politiek en politieke besluitvorming een regulatieve institutie. Het belang van de samenstelling van het Rotterdams college komt vaak aan bod en wordt bestempeld als belangrijke factor wanneer het gaat over de koers van de afdeling. “Als er straks bijvoorbeeld een wethouder komt die zegt; weet je, de tegenprestatie is zo’n flauwekul. Dat kost 10 miljoen per jaar en wat levert het nou op. Kunnen we net zo goed schrappen.” (Respondent 4). Evenals de gemeenteraad. “We hadden een KPI voor de gemeenteraad om te verantwoorden tijdens ... de planning en control cyclus.” (Respondent 3). Vaker werden doelstellingen van de afdeling beschreven als een product van politieke keuzes, op lokaal en nationaal niveau. Hieruit blijkt dat ‘politiek’ als regulatieve institutie een kaderstellende factor is voor de afdeling.

Positionering

Verschillende codes konden na evaluatie worden ondergebracht bij het sensitizing concept ‘positionering’ uit de interviews bleek dat de formeel opgestelde organisatorische positionering van de afdeling ten opzichte van andere afdelingen binnen de gemeente evenals de mogelijkheid op samenwerking met bijvoorbeeld welzijnsorganisatie belemmerend zijn. Positionering wordt dus bepaald door de plek die de afdeling inneemt binnen de gehele organisatie van de gemeente, aan welke directie(s) de afdeling ondergeschikt is en welke samenwerkingen hierdoor gevormd worden. De samenwerking met cluster W&I is onder andere bepalend als het gaat om de invulling van het cliëntenbestand: “Het beleid bij W&I is ook bepalend voor het uitbreiden ... of inkrimpen van onze doelgroep op het moment. Op het moment dat W&I ... iedere nieuwe aanvraag als potentie ziet om uit te stromen naar betaald werk hebben wij geen nieuwe instroom. Punt.” (Respondent 2). Ook het bestaan van andere afdelingen en instanties op het gebied van welzijn belemmeren de afdeling in het vormen en aanbieden van bredere dienstverlening. “Ik denk niet dat we daar [uitbreiding van dienstverlening] de handen voor op elkaar kunnen krijgen. Vanuit ook de overweging er zijn zoveel andere mogelijke

voorzieningen voor kwetsbare Rotterdammers en daar kunnen mensen ook gebruik van maken, ik zie het niet gebeuren.” (Respondent 4).

Wetgeving

‘Wetgeving’ omvat als sensitizing concept verschillende codes die aan de hand van de transcripten zijn gemaakt. De meest voorkomende, en op zichzelf meer omvattende, codes zijn ‘participatiewet’ en ‘tegenprestatie’ dit laatste doelt op de specifieke gemeentelijke verordening tegenprestatie uit 2015. Uit de interviews blijkt dat de wetgeving bepalend is voor het bestaan en handelen van de afdeling: “De grondslag waarop deze afdeling dat [activeren van kwetsbare Rotterdammers] doet is de participatiewet. Voor mensen met en uitkering en een apart artikel daarin namelijk we verwachten dat mensen iet terug doen voor hun uitkering. Als het gaat om kwetsbare burgers zonder uitkering hebben we niet de participatiewet als grondslag en kan je het hooguit doen op grond van verleiding.” (Respondent 4). Naast de participatiewet en de verordening tegenprestatie zijn er meer vormen van wetgeving die de handelingsvrijheid van de afdeling beperken: “Dat [samenwerking met WMO-voorzieningen] zijn nu nog heel gescheiden zaken onder andere om redenen van privacy en AVG.” (Respondent 4). In de perceptie van de geïnterviewde heeft wetgeving, als regulatieve institutie, een belemmerend effect op de keuzevrijheid van de afdeling.

Normatieve instituties

Uit de transcripten van de interviews zijn verschillende codes opgemaakt die relateerden aan normatieve instituties binnen de afdeling Prestatie010. Na een inhoudelijke analyse is gebleken dat deze codes primair verdeeld konden worden in twee overkoepelende sensitizing concepts: ‘doel’ en ‘normen’. Voor dit onderscheid is gekozen omdat normatieve instituties op het gebied van doelen en normen van de afdeling redelijk goed van elkaar te onderscheiden doordat ze een uniek karakter hebben. Het concept ‘doel’ relateert aan hetgeen de afdeling wil bereiken en bij wie. ‘Normen’ is als concept breder in de zin dat het relateert aan de vraag hoe de doelen bereikt dienen te worden. Deze twee concepten omvatten elk hun eigen onderliggende sensitizing concepts, voor het concept ‘doel’ zijn dit ‘activering’, ‘re-integratie’, ‘doelgroep’, ‘individuele ontwikkeling’ en ‘maatschappelijke winst’. Voor het concept ‘normen’ zijn dit ‘positionering’ en ‘goede dienstverlening’. Deze concepten zijn geselecteerd omdat de codes inhoudelijk goed te aggregeren waren met andere codes en omdat ze vaak voorkwamen in de transcripten.

Activering (sc)	Basisbaan	Burgers	Dienstverlening sluit niet aan bij re-integratie
Doel (sc)	Doelgroep (sc)	Doelgroep verbreden	Formulering tegenprestatie als prestatie
Gang van zaken	Geen re-integratie	Goede dienstverlening (sc)	Hulpverlening
Individuele ontwikkeling (sc)	Integraal werken	Kenmerken personeel	Kwetsbare Rotterdammers
LKS	Maatschappelijke winst (sc)	Maatwerk	Meer samenwerken
Mensen uit isolement halen	Minder gericht op tegenprestatie	MO	Normen (sc)
Opdelen doelgroep	Participatiewet niet noodzakelijk	Persoonlijke problemen	Positief over participatiewet
Positionering (sc)	Re-integratie (sc)	Samenwerking	Tegenprestatie
Tegenprestatie als middel	Verbreden dienstverlening	W&I	Waarde afdeling bewezen
Waarde onderzoek	Wel inkomensvoorziening	Welzijn (afdeling)	Welzijnsorganisaties
Werken voor de doelgroep			

Tabel 3: Codering normatieve instituties

Doel: Activering

Twee van de meest voorkomende codes waren ‘activering’ en ‘tegenprestatie’ omwille van de inhoudelijke lading van deze twee codes zijn ze, samen met andere verwante codes, samengevoegd tot het sensitizing concept ‘activering’. In de perceptie van de geïnterviewde actoren is activering een vooraanstaand doel van de afdeling: “Primair gaat het om activering van mensen.” (Respondent 4). De tegenprestatie wordt, in de normatieve context, gezien als middel om tot activering te komen. “Prestatie010 is een afdeling ie 17.500 werkzoekenden telt en daar contact mee onderhoud om hen mee te laten doen in de samenleving door middel van een tegenprestatie.” (Respondent 3). De geïnterviewde brengen ‘activering’ in verband met participatie: “Als we ze goed kunnen poetsen [in deze context activeren], dan komen ze ook weer mee. Kunnen ze meedoen.” (Respondent 2). Tevens wordt activering naast het zijn van een doel ook bestempeld als middel richting de later te verklaren concepten ‘individuele ontwikkeling’ en ‘maatschappelijke winst’: “Doordat ze actief zijn, hetzelfde eigenlijk als ze betaald werk doen, veel meer van maatschappelijke waarde zijn, veel meer zelfrespect krijgen,

veel meer zelfvertrouwen krijgen en gewoon veel meer contacten krijgen buitenshuis.” (Respondent 4).

Doel: Re-integratie

Re-integratie is een omstreden concept binnen de afdeling. Het sensitizing concept is ontstaan door het samenvoegen van twee verschillende codes: ‘re-integratie’ en ‘geen re-integratie’. Geïnterviewde geven vaak aan dat re-integratie van de doelgroep, met andere woorden uitkeringsgerechtigden leiden naar betaald werk, niet het doel is van de afdeling: “Dat dragen we nog steeds uit, het doel van de tegenprestatie is geen re-integratie instrument.” (Respondent 4), “We zijn de afdeling die helpt met activering en expertise om mensen te begeleiden naar werk zit bij een andere afdeling.” (Respondent 3). Anderzijds wordt re-integratie door de geïnterviewde vaak aangehaald als het hoogst haalbare en daarmee een doel is om na te streven: “Ik ben ervan overtuigd dat als je je richt op je schuldenproblematiek dat dat er ook uiteindelijk toe kan leiden dat je weer een stapje kan zetten ... uiteindelijk komt die weg richting werk ook dichterbij.” (Respondent 1), “als betaald werk een optie is betaald werk ja.” (Respondent 2). Onderbewust komt dit sentiment ook naar boven bij de geïnterviewde: “Als er straks nog maar 5000 mensen over zijn zou ik geneigd worden te zeggen voeg het toe aan een andere afdeling, Werk en Inkomen.” (Respondent 4). Deze opmerking is interessant omdat het binnen de afdeling algemeen bekend is dat cluster Werk en Inkomen zich, in deze context, uitsluitend richt op re-integratie. Re-integratie is een concept dat veel aandacht krijgt binnen de afdeling maar over de dominante normatieve institutie bestaat op dit punt in het onderzoek bepaalde onzekerheid.

Doel: Doelgroep

Net als ‘re-integratie’ is ‘doelgroep’ tot op zekere hoogte een concept dat niet vrij staat van discussie. Dat de doelgroep een onderdeel is van het doel van de afdeling staat buiten kijf, daar zijn alle geïnterviewde actoren het over eens. Maar over de invulling van die doelgroep bestaat een bepaalde mate van onzekerheid. De doelgroep wordt omschreven als zijnde werkzoekend ofwel uitkeringsgerechtigd: “Prestatie010 is een afdeling die 17.500 werkzoekende telt en daar contact mee onderhoudt.” (Respondent 3), “We gaan niet omdat we het nou zo noodzakelijk voor de afdeling vinden dingen doen, we doen dat omdat het in het belang is van werkzoekenden.” (Respondent 4). Anderzijds wordt de doelgroep breder getrokken tot kwetsbare Rotterdammers of burgers: “Daar zitten heel veel mensen bij die kwetsbaar zijn, daar

zitten mensen met een uitkering, daaronder zitten ook gepensioneerden, mensen die een ander soort uitkering krijgen, ZZP'ers, noem maar op. Zouden we voor deze mensen ook een pakket moeten kunnen aanbieden, eigenlijk zou je dat wel willen.” (Respondent 4). Ook wordt er gesproken over het opdelen van de doelgroep: “Ik denk dat je je uitkeringsvolume in twee zou moeten hakken, een gedeelte waarvan je zegt, daar zie ik nog wel wat potentieel in daar ga ik mijn best in doen. ... en een onderste gedeelte ... voor het weghalen van de problematiek die die mensen hebben.” (Respondent 1). Er bestaat, net als bij het concept re-integratie, een bepaalde mate van ambiguïteit binnen normatieve instituties rondom het concept ‘doelgroep’.

Doel: Individuele ontwikkeling

Een van de vaakst voorkomende codes in de transcripten van de interviews was ‘individuele ontwikkeling’. Als doel waren alle geïnterviewde het erover eens dat de doelgroep gebaad is bij individuele ontwikkeling evenals het wegnemen van persoonlijke problematiek. Deze ontwikkeling kan plaatsvinden binnen verschillende leefgebieden: “Hoe kunnen we ervoor zorgen dat je op bepaalde leefgebieden als er problemen zich voordoen, dat we daar snel bij zijn en misschien preventief in kunnen optreden.” (Respondent 2), “We weten nu uit onderzoek dat gezondheidsbevorderende activiteiten die worden betaald door VGZ bijdragen aan vermindering van zorgconsumptie en dat mensen zich beter voelen, welbevinden neemt toe.” (Respondent 4). Uit deze informatie blijkt dat uit de perceptie van de geïnterviewde de normatieve opvatting bestaat dat het doel van de afdeling moet zijn het zorgen voor individuele ontwikkeling van de doelgroep.

Doel: Maatschappelijke winst

‘Maatschappelijke winst’ is een code die veel voorkwam in de transcripten. Inhoudelijk wordt maatschappelijke winst vaak genoemd als zijnde een gevolg van individuele ontwikkeling: “Van toegevoegde waarde zijn voor en persoonlijk leven en stabiliteit daarin kunnen ervaren. Maar ook voor de maatschappij, dus ook voor de stad dingen terug kunnen doen.” (Respondent 2). Maar ook als doel op zich: “Denk maar aan die winst die je daar boekt, zit hem niet in re-integratie, zit hem niet in uitstroom richting werk maar zit hem wel in die maatschappelijke kosten verminderen.” (Respondent 1). Alle geïnterviewde delen de normatieve opvatting dat het behalen van maatschappelijke winst, in welke vorm dan ook, als doel van de afdeling dient te gelden.

Normen: Positionering

Naast de regulatieve instituties die betrekking hebben op de positionering komen er uit de transcripten ook normatieve instituties voort die betrekking hebben op de positie van de afdeling en de samenwerkingen die de afdeling aan kan gaan. Zo wordt de wens uitgesproken om meer met welzijnsorganisaties samen te gaan werken: “Misschien veel meer mee moeten werken, nog meer met welzijnsorganisaties kijken van, hoe kunnen we preventief op bepaalde leefgebieden samenwerken en hoe kunnen we zorgen dat we sneller signalen krijgen als bijvoorbeeld iemand huurachterstand heeft.” (Respondent 2). Een andere respondent is juist van mening dat de samenwerking met cluster Werk en Inkomen meer intensief moet worden: “Misschien toch verdere intensivering weer om samen met de werkconsulenten bij W&I het gesprek aan te gaan met je werkzoekenden.” (Respondent 1). Deze tweedeling, en de onduidelijkheid die deze met zich meebrengt, manifesteert zich ook in de volgende quote uit het transcript: “Ondanks alle inspanningen dat het nog steeds lastig blijft dat we via twee clusters georganiseerd zijn en als je aan mij vraagt van welk cluster is beter om dit te doen, durf ik niet te zeggen, is dat Werk en Inkomen, of is dat MO. Maar ik weet dat het wel lastig is om op deze manier georganiseerd te zijn.” (Respondent 2). Duidelijk is dat er een gedeelde normatieve opvatting bestaat dat de positionering van de afdeling op dit moment niet goed of in ieder geval niet perfect is.

Normen: Goede dienstverlening

De laatste normatieve institutie komt voort uit de gedeelde perceptie van de respondenten dat de afdeling in de huidige vorm goede dienstverlening biedt aan de doelgroep. “Sterker zelfs, we zijn een goed voorbeeld in datgene wat we moeten doen als het gaat om toeleiding naar loonkostensubsidie, toeleiding naar taal, toeleiding naar schuldenproblematiek. Heel veel van wat we doen zijn we een voorbeeld geworden van andere afdelingen.” (Respondent 4), “Wij zijn uniek doordat we continue dienstverlening bieden.” (Respondent 3). De geïnterviewde delen de normatieve opvatting dat de afdeling op dit moment goede dienstverlening biedt en zelfs een voorbeeld kan zijn voor andere afdelingen.

Cultureel cognitieve instituties

Uit de transcripten zijn een aantal codes opgemaakt die gerelateerd zijn aan de laatste institutionele pilaar, de cultureel cognitieve pilaar. In totaal zijn er 13 verschillende codes opgemaakt die relateerde aan de cultureel cognitieve instituties die gelden bij de afdeling. Door

bepaalde codes te aggregeren en door te selecteren op hoe vaak codes gevonden zijn in de transcripten zijn er twee sensitizing concepts gevormd: ‘belang wettige grondslag’ en ‘werk is de norm’.

Betaald werk	Consensus over doelgroep	Doelgroep heeft grote problemen	Goede dienstverlening
Hokjes denken	Individuele ontwikkeling	Mening over tegenprestatie gebonden aan politieke kleur	Mensen uit isolement halen
Minder gericht op tegenprestatie	Onzekerheid door bestuurswissel	Waarde afdeling bewezen	We kunnen alleen dingen doen als er wettige grondslag is (sc)
Werk is de norm (sc)			

Tabel 4: Codering cultureel cognitieve instituties

Werk is de norm

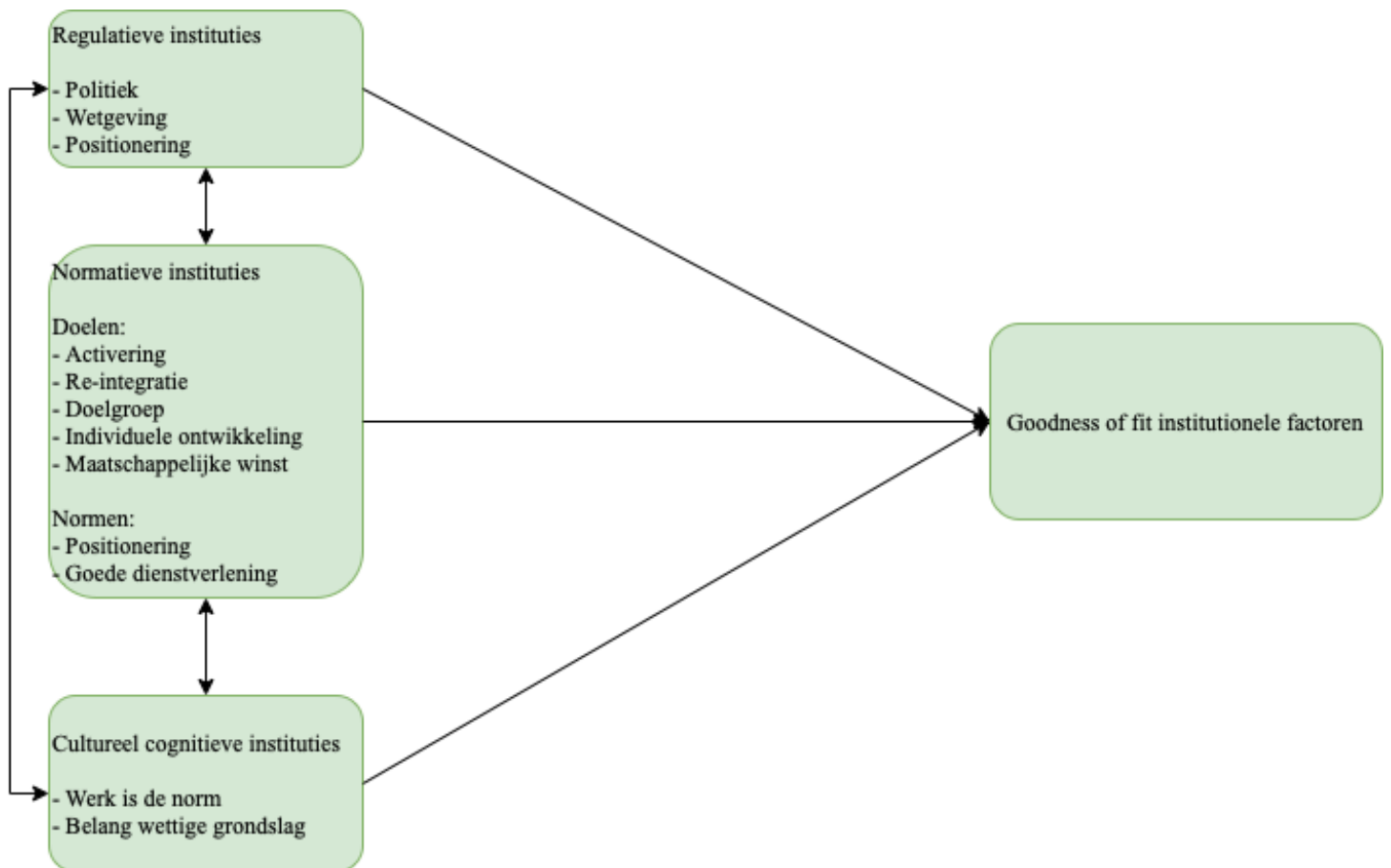
De eerste cultureel cognitieve institutie die vanuit de transcripten is te herleiden komt voor uit de gedeelde opvatting de werk de norm is. Respondenten beredeneren alles, vaak onbewust, vanuit de gedeelde perceptie dat werk verrichten de norm is. “En nog interessanter voor de mensen die nu bezig waren met de tegenprestatie of ze een vervolgstap kunnen maken. Terug richting re-integratie.” (Respondent 1), “Ik verwacht ook niet van onze totale doelgroep dat iedereen een steentje kan bijdragen aan de maatschappij hé. Want niet iedereen kan vrijwilligerswerk doen.” (Respondent 2). Uit deze citaten blijkt een onderliggende overtuiging dat werk de norm is en daarmee het meest waardevol en noodzakelijk. Uit de transcripten blijkt dat de geïnterviewde actoren deze opvatting lijken te delen.

Belang wettige grondslag

Ook de overtuiging dat alleen gehandeld kan worden vanuit wettige grondslag lijkt een cultureel cognitieve institutie te zijn. “Heb je gewoon een grondslag om een deurbezoek af te gaan en aan te bellen en nou ja, wat in veel gevallen anders niet kan. Dit kan anders, anders gaat dat niet ... nu heb je echt gewoon die verordening waar je op kan terugvallen.” (Respondent 3), “Daar moet altijd enigerlei vorm van wettige grondslag zijn.” (Respondent 4). Deze opvatting lijkt een diep gewortelde gedeelde opvatting die gekenmerkt kan worden als cultureel cognitieve institutie.

Conceptueel model

Uit de hierboven genoemde en beschreven sensitizing concepts en de eerder behandelde theorie kan het conceptueel model opgemaakt worden zoals hieronder weergegeven. Het model geeft weer dat de drie pilaren van instituties; regulatief, normatief en cultureel cognitief, en het institutioneel design van invloed zijn op de 'goodness of fit' van de geldende instituties van Prestatie010. Uit de theorie hebben we ook kunnen opmaken dat de institutionele pilaren, naast invloed op de 'goodness of fit', ook een invloed op elkaar zijn. Ook dit wordt weergegeven in het model.



Afbeelding 3: Conceptueel model

5. Analyse: Naar een geground conceptueel model

Hieronder worden de bevindingen uit de tweede ronde interviews gepresenteerd. De tweede ronde interviews bestond uit een achttal interviews en had als doel het toetsen, bevestigen en aanvullen van het eerder gevormde conceptueel model. De bevindingen worden uiteengezet door per concept uit het model toe te lichten welke bevindingen de tweede ronde interviews heeft gebracht.

De data uit de twee ronden interviews vormen uiteindelijk het geground conceptueel model. Dit model zal ten grondslag liggen aan het antwoord op de gestelde hoofdvraag en de basis vormen voor de conclusies en aanbevelingen.

Regulatieve instituties

In het eerder gevormde conceptueel model is terug te vinden dat de volgende institutionele concepten zijn opgenomen: Politiek, positionering en wetgeving. Deze concepten zijn getoetst en correct bevonden. Per concept zijn er een aantal inhoudelijke sub concepten toe te voegen, deze worden hieronder toegelicht.

Politiek

Respondenten zijn het vrijwel unaniem eens dat politiek een belangrijke, of meest belangrijke, regulatieve institutionele factor is. Op de vraag of politiek een kaderstellend effect heeft op de afdeling Prestatie⁰¹⁰ antwoordde Respondent 5 als volgt: “Ja, zowel landelijk als lokaal. Landelijk natuurlijk participatiewet. Zij bepalen de inhoud van de Participatiewet en die is nu al aan verandering onderhevig ... en het is natuurlijk de manier waarop ze de tegenprestatie omschrijven, hoeveel ruimte je een gemeente ook geeft om daar invulling aan te geven. ... Ja en lokale politiek is heel erg bepalend, want dat zag je in het vorige college.”.

Dit antwoord omvat ook de twee sub concepten die aan de hand van deze ronde worden toegevoegd aan het conceptueel model. Duidelijk is geworden dat zowel landelijke als gemeentepolitiek een regulatieve invloed hebben op de afdeling, wel is er een duidelijk onderscheid te maken in mate van ervaren relevantie. De lokale politiek wordt door de respondenten als aanzienlijk meer relevant ervaren. Dit zal hieronder verder worden toegelicht. Om dit onderscheid en de hiërarchie tussen de sub concepten te benadrukken worden ze apart meegenomen in het conceptueel model.

Politiek: Lokaal

Respondenten geven aan dat de lokale politiek, de politieke kleur van het college en van de 'eigen' wethouder veel invloed hebben op de kaders waarbinnen de afdeling kan bewegen. "Uiteindelijk bepaalt met name de kleur van het college in Rotterdam de koers die we varen in de stad." (Respondent 8), "De politiek bepaalt best wel veel. De landelijke politiek niet per se, maar de plaatselijke politiek wel." (Respondent 9). Lokale politiek is ook bepalend voor de volgende regulatieve factor; positionering. Zoals verwoord door Respondent 10: "Wat ik bijzonder vind is dat wij in Rotterdam de uitvoering van die wet over twee clusters hebben geknipt, Die keuze is ooit gemaakt tien jaar geleden. Die is ook bestuurlijk geaccordeerd."

Politiek: Landelijk

Respondenten geven wel aan dat landelijke politiek van invloed is, deze wordt alleen minder ervaren. De landelijke lijn, met name die van de participatiewet, wordt gezien als vrij vast. Om deze reden, en omdat de participatiewet van nature veel ruimte openhoudt voor gemeenten om zelf invulling te geven aan zaken als de tegenprestatie wordt de invloed van landelijke politiek gezien als minder bepalend dan de invloed van lokale politiek. "[Landelijke politiek] vind ik wat verder weg. Tuurlijk, alleen ik merk gewoon dat je, zeker in een grote gemeente als Rotterdam. ... dat het college en de gemeente veel meer bepalend is voor de impact die het heeft op dagelijks leven en dat landelijk meer visie is over een lange termijn." (Respondent 8).

Positionering

Net als politiek wordt de formele positionering van de afdeling Prestatie010 door de respondenten als belemmerende factor ervaren. Dit blijkt onder andere uit de volgende quote van Respondent 11: "Er is geen enkele wet die wij als gemeente uitvoeren waarvan we gekozen hebben om die over twee clusters te knippen. Behalve [de Participatiewet] en het feit dat we dat gedaan hebben, dat veroorzaakt gedoe. ... Dat zou je onlogisch kunnen vinden.". Naar aanleiding van de tweede ronde interviews kan onderscheid gemaakt worden tussen drie effecten van de formele positionering van de afdeling: Directie, dienstverlening en personele zaken. Deze zullen hieronder uitgebreider worden toegelicht.

Positionering: Directie

Uit de interviews is gebleken dat de samenstelling van de directie waar de afdeling verantwoording aan af moet leggen een effect is van de formele positionering. Dit blijkt onder andere uit het bevestigende antwoord van Respondent 5 op de volgende vraag van de interviewer: "Dus je denkt, als ik het goed begrijp, ook dat het feit dat je onder een hele andere directie valt. Dus echt chef MO en chef W&I zeg maar, dat die inderdaad een ander beeld hebben dat doorvloeit naar beneden wat inderdaad ook je dienstverlening kleurt en je KPI's bijvoorbeeld en de manier waarop je werkt?". De samenstelling van de directie heeft een groot effect op de afdeling, dit vloeit ook door in de hierop volgende factoren. De kwaliteit van de dienstverlening en het personeelsbestand worden in verband gebracht met de directie, dezelfde directie die naast de participatiewet logischerwijs andere taken heeft die mogelijk prioriteit krijgen: "Als de directeur MO moet kiezen, die moet dan kiezen tussen WMO of Participatiewet. Wat zou hij kiezen? Nou als je terugkijkt naar de geschiedenis, wordt er vooral gekozen voor WMO om daar de meeste middelen en energie in te soppen. Logisch ook, want ja, het is de hoofdtaak van W&I om die andere te doen." (Respondent 12).

Positionering: Dienstverlening

Naast dat de keuzes van de directie van invloed zijn op de dienstverlening van de afdeling (door financiële keuzes of het aansturen op bepaalde KPI's) heeft de formele positionering op een andere manier ook invloed op de dienstverlening. Doordat aanbestedingen vanuit een specifiek cluster zijn geregeld is het cluster enorm bepalend voor de dienstverlening: "Dat zijn instrumenten die zijn door cluster MO ingekocht. Ze zijn alleen maar voor MO klanten. ... Probeer maar eens uit te leggen wat het onderscheid is, want volgens mij hebben jullie [Cluster MO] dienstverlening die bedoeld is voor mensen die bepaalde problematiek hebben. Als deze persoon die problematiek heeft. Daar hebben jullie daar dienstverlening voor hè? Dus dat soort zeg maar dat er in dat soort geknipte ideeën gedacht werd dat dat heb ik heel lang, heel moeilijk gevonden." (Respondent 10). Ook voor de individuele Rotterdammers die aanspraak maken op de dienstverlening van Prestatie010 (of Mens en Arbeid onder cluster W&I) heeft deze positionering effect op de dienstverlening. Ook kunnen deze Rotterdammers soms identieke kenmerken hebben: "Bij wijze van spreken in één straat twee mensen wonen die een Participatiewet uitkering ontvangen, die misschien best heel vergelijkbaar zijn en meneer A wordt anders behandeld dan meneer B. Omdat hij door een ander cluster valt. Dat soort dingen zijn eigenlijk niet uit te leggen." (Respondent 10).

Wetgeving

Ook het kaderstellende effect van wetgeving wordt bevestigd door de respondenten uit de tweede ronde interviews. Wel is dit de factor die het meest ter discussie staat. In lijn met de sentimenten rondom landelijke politiek wordt wetgeving vooral besproken als iets wat bestaat op meta niveau, daardoor weldegelijk belemmerend werkt, maar weinig invloed heeft op de doelen die de afdeling stelt en hoe ze handelt: “De wet is leidend natuurlijk. Ik bedoel, daar moeten we ons gewoon aan houden. Maar er is wel ruimte voor maatwerk. Je kan op het moment dat iemand maatregelwaardig gedrag vertoont, komt bijvoorbeeld niet opdagen op een afspraak. Dan zou er dus, als je de wet volgt, een maatregel moeten plaatsvinden of een maatregeloverweging eigenlijk. Maar je gaat altijd. Kijk, ik kijk toch naar de persoon hè. Naar de casus, wat speelt er nog meer?” (Respondent 7).

Wetgeving: Uitvoering

Waar wetgeving primair invloed op lijkt te hebben is de uitvoering. De belemmeringen manifesteren zich niet op het kantoor of binnen de directies maar in de stadswinkels waar activeringscoaches met Rotterdammers aan tafel zitten. De belemmeringen worden primair als negatief ervaren, zowel voor de client: “De Rotterdammer moet keer op keer uitleggen wat hun belemmering is en waarom hun gevoel is dat ze niet kunnen voldoen en als ze dat dan uitleggen mogen wij eigenlijk niets opschrijven waarin we specifiek benoemen: nou dit is het probleem.” (Respondent 12). Als voor de werknemers: “Ja ik denk dat [wetgeving] rechtstreeks van invloed is. Dat is natuurlijk voor een uitvoeringsafdeling rechtstreeks van effect is op hun werk. Dus op het moment dat wij meer regels in de verordening gaan opnemen, betekent dat voor een activeringscoach of om het even, een andere medewerker bij W&I net zo goed. Dat ze veel meer handelingen hebben te doen.” (Respondent 11).

Normatieve instituties

In het eerder gevormde conceptueel model zijn een aantal normatieve instituties opgenomen verdeeld onder de subcategorieën ‘doelen’ en ‘normen’. Deze factoren zijn getoetst, geordend en aangevuld. Hieronder zullen de bevindingen en overwegingen in deze overzichtelijk worden gemaakt.

Doel: Maatwerk

Uit de tweede ronde interviews is gebleken dat ‘maatwerk’, dat wil zeggen de dienstverlening aanpassen per individuele casus, voor alle respondenten een vooraanstaand doel is. “Je wil denk ik als afdeling de talenten van iedere werkzoekende benutten, ervan uitgaande dat ieder mens talenten heeft. En ja, je probeert toch een beetje te zoeken naar het maximaal haalbare en dan ben je bij de een blij dat hij het huis uit komt. Dat is het maximaal haalbare en bij de ander ben je pas tevreden als die een betaalde baan heeft. Dat is dus wel echt verschillend, Dat is echt wel maatwerk.” (Respondent 9). Deze opvatting wordt gedeeld door de respondenten en kleurt hiermee de hiërarchie van overige doelen. De respondenten zijn het eens met de te stellen doelen, maar alleen als ze passen in de casus.

Doel: Activering/tegenprestatie

Respondenten bestempelen activering, en hiermee het zorgen dat er een tegenprestatie geleverd wordt, als belangrijk doel van de afdeling. Soms wordt activering gezien als middel om te komen tot iets groters: “Daarvoor is activering een enorm belangrijk doel, maar eigenlijk niet alleen voor prestatie als afdeling, maar ook voor een deel van de groep die bij W&I zit omdat daar ook mensen tussen zitten die eerst geactiveerd moeten worden voordat ze stapjes verder kunnen zetten.” (Respondent 10). Soms uit het principe van wederkerigheid: “Het leveren van een tegenprestatie, dus iets terug doen voor je uitkering. Dat vind ik een hoofddoel. Iets terug doen voor je stad, voor je land.” (Respondent 9).

Doel: Re-integratie

Het begeleiden van werkzoekenden richting re-integratie naar de arbeidsmarkt, in de brede zin van het woord, wordt door respondenten bestempeld als doel van de afdeling: “Ik zou re-integratie inderdaad wel een doel willen noemen, waarbij activering een soort instrument is om daar te komen. Al is het maar de je het nooit uit het oog verliest om te checken bij de Rotterdammer of ze het al kunnen.” (Respondent 11). Hier ligt voor veel respondenten de nadruk op het eerdergenoemde maatwerk. Over het algemeen zien de respondenten de doelgroep van de afdeling totaal niet is staat is de arbeidsmarkt te betreden en ziet re-integratie daarom niet als doel, behalve als de werkzoekende het wel kan. Op de vraag in hoeverre werkzoekenden toe leiden naar re-integratie een doel van de afdeling is antwoordde Respondent 9 als volgt: “Dat is het niet, gezien de aard van onze doelgroep kan dat nooit ... Maar ik vind het zelf het mooiste succes wat we kunnen behalen.”

Doel: Individuele ontwikkeling

Ook individuele ontwikkeling wordt door de respondenten bevestigd als geldende doelstelling voor de afdeling. De term wordt door respondenten gebruikt als synoniem voor hulpverlening en gaat dus vooral uit van de gemeente als instantie die niet zozeer iets van de Rotterdammer komt vragen (tegenprestatie) maar als organisatie die een dienst verleent: “dus inzetten op de ontwikkeling van iemand. Dat is niet zozeer activering richting vrijwilligerswerk, mantelzorg. Maar ook van nou hè. Waar staat iemand die kwetsbare Rotterdammer, wat heeft die nou nodig?” (Respondent 7). De nadrukken en overkoepelende doelen verschillen per respondent, de een ziet het als een middel richting re-integratie naar betaald werk: “Wat heeft die werkzoekende nodig om een stap te zetten? Dat kan dus inderdaad zijn de stap naar re-integratie. Dat kan die loonkostensubsidies zijn dus dat ze toch aan het werk gaan met de nodige begeleiding.” (Respondent 7). Andere respondenten leggen de nadruk op het verbeteren van de omstandigheden van werkzoekenden in verschillende leefgebieden: “Wat zou het woord zijn? Voor dat mensen eigenlijk een menswaardiger bestaan hebben. ... Toch als je zo iemand zich een klein beetje kan laten ontwikkelen heb je een betere kwaliteit van leven voor die persoon.” (Respondent 9). Ook deze laatste motivering kan, soms onderbewust, de bovenliggende motivatie hebben werkzoekenden uiteindelijk toe te leiden naar re-integratie: “Als je nu niet aan het werk komt, dan is er ook echt wel een belemmering ergens ... dan is er ook echt iets aan de hand en blijft die activering [context: ontwikkeling] wel gewoon nodig.” (Respondent 5).

Doel: Maatschappelijke winst

Maatschappelijke winst is een doel waar respondenten overwegend voorstander van zijn. Wel wordt het vaak bestempeld als nevendoeel of positief neveneffect en een zaak waar niet per definitie op gestuurd moet worden. Op de vraag of maatschappelijke ontwikkeling een doel is van de afdeling antwoordde Respondent 12 met de volgende analogie: “Nou, nee. Ik denk dat we als afdeling wel moeten onderzoeken wat het oplevert. Dus dat is het doel van de afdeling ... in onze toekomstvisie moeten we dat stuk niet vergeten. Aan het eind van een gesprek vraag ik ‘hoe vond u dit gesprek?’ dat doe ik niet omdat mijn doelstelling van het gesprek is om erachter te komen of hij een prettig gesprek heeft gehad.” Om deze reden staat het doel hiërarchisch onder aan de lijst met doelen.

Doelgroep

Respondenten zien de doelgroep van de afdeling primair als mensen met een bijstandsuitkering waar vanuit de participatiewet verplichtingen aan verbonden zijn én met een grote, haast overbrugbare, afstand tot de arbeidsmarkt. “Dienstverlening voor grote groepen mensen in de bijstand voor wie het enorm belangrijk is dat ze weer geactiveerd worden, maar dat ze het gevoel hebben dat ze kunnen meedoen. Dat ze mogen meedoen die geholpen zijn met ondersteuning.” (Respondent 10). Een aantal respondenten geven aan de dienstverlening van de afdeling als passend te zien voor een bredere doelgroep, niet uitkeringsgerechtigde kwetsbare Rotterdammers. “Als gemeente ben je er natuurlijk voor de verdeling van normen en waarden en dat betekent eigenlijk dat je verder moet kijken dan alleen die uitkeringsgerechtigde. Dus iedereen die in Rotterdam woont en kwetsbaar is, niet voor zichzelf kan zorgen, maar wel het stapje naar werk en voor zichzelf gaan zorgen zou kunnen maken. Met een beetje behulp van ons.” (Respondent 11).

Norm: Positionering aanpassen

Respondenten zien in dat de huidige positionering van de afdeling niet optimaal is. De splitsing van de uitvoering van de participatiewet over twee clusters brengt ongemakken met zich mee. Dat er iets moet veranderen staat voor de respondenten vast maar wat dat is verschillen ze over van mening. Sommige respondenten zijn voor een fusie met óf toetreden tot cluster W&I: “Ik vind dat het krankzinnig is dat we dat ooit geknipt hebben. Ik zou het nooit bij cluster MO laten, ik zou er gewoon een cluster verantwoordelijk maken voor deze dienstverlening.” (Respondent 10). Andere respondenten zijn tevreden met het feit dat de afdeling onder cluster MO is geplaatst maar zien wel meerwaarde in betere samenwerking met cluster W&I. Op de vraag of de respondent vindt dat de positionering zoals die nu is correct is antwoordde Respondent 9 als volgt: “Ja dat vind ik. Een organisatieonderdeel waar we dichtbij andere afdelingen zitten die ... we zitten ook dichtbij W&I want we zitten ernaast in een pand en je legt de hele tijd verbinding met elkaar. Maar qua cultuur, als je zo’n moeilijke groep bedient als wij. Dan heb je een creatievere cultuur nodig.”. Deze redenering benadrukt de wens voor goede samenwerking met cluster W&I evenals een sentimenten wat later in deze analyse aan bod zal komen; ‘Us vs Them’.

Norm: Goede dienstverlening

Respondenten zijn het unaniem eens over het beeld dat de afdeling goede dienstverlening biedt. Ook bestaat er consensus over de kwaliteit en inzet van het personeel: “heel veel bevologenheid, passie en begaanheid met de Rotterdammer. Ik denk dat ze het heel erg goed doen.” (Respondent 11). De enige momenten dat er wordt gesproken over slechte dienstverlening wordt dit in verband gebracht met eerdergenoemde wrijvingen die ontstaan door de positionering. Het beeld heerst dat de dienstverlening zou kunnen verbeteren als er betere samenwerking gaat plaatsvinden door meer samenwerking met cluster W&I: “Ik predik altijd, doe drie gesprekken op het moment dat je iemand gaat overdragen. Borg dan ook dat die werkzoekende goed opgepakt wordt door die werkcoach. Zorg dat er vertrouwen is, en zeg tegen zo’n werkzoekende als je ergens tegenaan loopt mag je me altijd bellen.” (Respondent 8).

Cultureel cognitieve instituties

In het eerder gevormde conceptueel model werden twee cultureel cognitieve instituties opgenomen. In de tweede ronde interviews zijn deze getoetst en aangevuld. Naast de eerdergenoemde institutionele factoren ‘werk is de norm’ en ‘belang wettige grondslag’ is een derde factor toegevoegd: ‘Bureaupolitiek’.

Bureaupolitiek

Respondenten hebben aangegeven vaak kennis te nemen van ‘bureaupolitiek’ in deze context verstaan we onder bureaupolitiek handelen vanuit persoonlijk winst oogmerk. Respondenten ervaren kokervisie: “We hebben al flink wat stappen gezet om daarvan weg te komen. Maar je merkt dat soms dat we nog steeds vooral in onze kokertjes denken. Terwijl je natuurlijk ook kunt denken van ja, wat is de toegevoegde waarde van onze dienstverlening?” (Respondent 10). Deze opvatting resulteert vaak in de wens minder op deze manier te werken: “En als dat betekent dat [Prestatie010] zichzelf moet gaan opheffen, dan is dat zo. Ik ken leidinggevendenden die dat ook gedaan hebben, die hebben gezegd: uit wat nodig is voor die Rotterdammer vind ik dat mijn mensen ergens anders thuishoren in deze organisatie.” (Respondent 11).

Bureaupolitiek: Us vs Them

Een cultureel cognitieve institutionele factor die, vermoedelijk, beïnvloed wordt door het voeren van bureaupolitiek kan worden bestempeld als ‘Us vs them’. De breed gedragen opvatting dat er bepaalde onoverbrugbare verschillen zijn tussen de twee clusters.

Respondenten dragen dit actief uit: “Wat mij betreft is Werk en inkomen gewoon de re-integratiefabriek die doen aan arbeidsbemiddeling dus, iedereen die aan het werk kan die gaan ze bemiddelen naar betaald werk ... Je moet de mensen de aandacht geven en de dienstverlening geven die daarbij hoort en die zit bij het cluster maatschappelijke ontwikkeling.” (Respondent 8). Deze opvatting lijkt, in ieder geval deels, niet gegrond te zijn in de huidige realiteit. Respondent 10, werkzaam bij cluster W&I, heeft kenbaar gemaakt dat W&I veel heeft kunnen leren van Prestatie010 en dus minder “hard, zakelijk en blauw” is dan andere respondenten vermoeden: “Daarin heeft [Prestatie010] dingen ontwikkeld waarvan we denk ik, als W&I ook best veel hadden kunnen leren, maar waar we soms ook gewoon met onze rug naar toe stonden.”

Werk is de norm

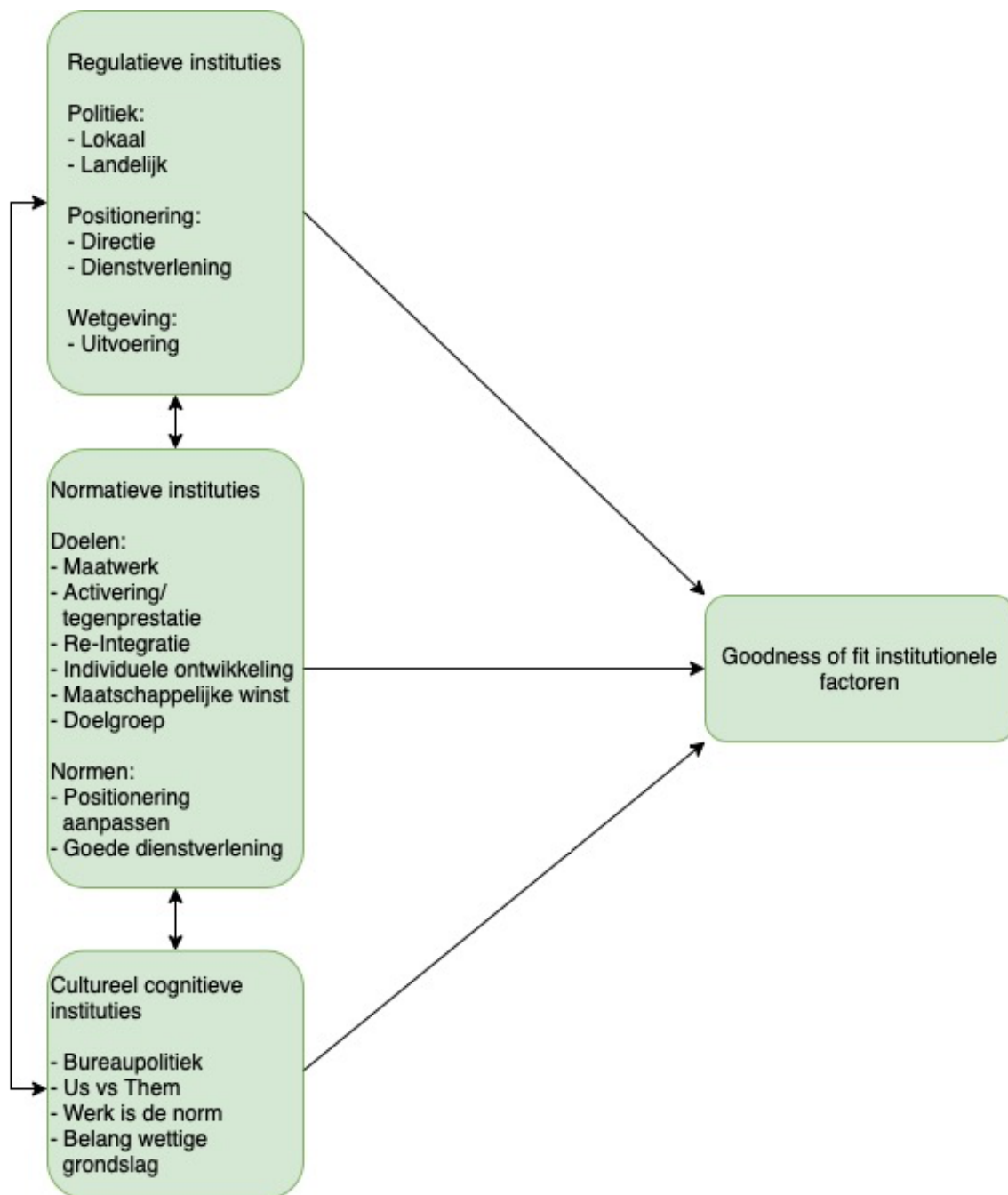
Respondenten hebben tijdens de tweede ronde interviews de cultureel cognitieve institutie ‘werk is de norm’ bevestigd. De opvatting dat werken de norm is of zou moeten zijn wordt door de respondenten herkend binnen de organisatie en daarbuiten. Als antwoord op de stelling antwoordde Respondent 8: “Mijn basisreflex zou zijn ja werk is de norm. ... Het uitgangspunt is dat je je eigen broek ophoudt.”. Verschillende respondenten hebben aangegeven het persoonlijk oneens te zijn met de stelling: “Ik denk dat het wel klopt dat werken de norm is, maar ik ben het er zelf niet mee eens.” (Respondent 7). Toch geldt voor een aantal van deze respondenten dat ze, onderbewust, redeneren vanuit de opvatting. Bijvoorbeeld door betaald werk te zien als natuurlijk eindpunt van de dienstverlening of laatste stap die een werkzoekende kan zetten.

Belang wettige grondslag

Ook het belang van wettige grondslag wordt ervaren door alle respondenten. De wettige grondslag zorgt er volgens respondenten voor dat de doelgroep bereikt kan worden en de dienstverlening kan worden geboden: “Ik denk dat de wettige grondslag wel helpt. Dat een stukje dwang en drang niet slecht is om achter de hand te hebben. Dat is soms om de boel in beweging te krijgen.” (Respondent 8). Maar ook als vorm van bestaanszekerheid voor de afdeling, Respondent 5 vergelijkt de afdeling met een andere afdeling die niet dezelfde vorm van wettige grondslag kent: “Daarvan merk je nu wel dat in de discussie dat als er in het nieuwe college minder geld gaat komen voor ... Ja, wat gaat dat dan doen met zo’n afdeling? Want zij hebben niet de wettelijke grondslag waarop ze een soort van bestaansrecht kunnen hebben.”.

Geground conceptueel model

Aan de hand van het eerder gevormde conceptueel model, de twee ronden interviews en de analyse van de data kan een geground conceptueel model vormgegeven worden. Gezien alle factoren uit het eerste model zijn bevestigd kunnen deze hiërarchisch worden gerangschikt en aangevuld worden door de nieuw gevonden institutionele factoren. Dit leidt tot onderstaand geground conceptueel model.



Afbeelding 4: Gegrond conceptueel model

6. Discussie

Aan de hand van de in het gegrond conceptueel model opgenomen institutionele factoren kunnen conflicterende institutionele pijlers worden blootgelegd. Deze conflicterende pijlers kunnen bestempeld worden als gekenmerkt door een gebrek aan 'goodness of fit' en zullen in dit hoofdstuk worden beschreven evenals geplaatst in een bredere wetenschappelijke context met behulp van relevante theorieën. In vorige hoofdstukken is vanuit de empirie gezocht naar individuele factoren die van kaderstellende invloed zijn op Prestatie010. In dit hoofdstuk verschuift de analyse van empirie naar theorie, er zal een overkoepelend kader worden weergegeven vanuit het institutionalisme. De conflicten die aan bod zullen komen zullen aan de hand van vorm van institutie worden afgewerkt. Respectievelijk Regulatief-Normatief en Normatief-Cultureel cognitief.

Regulatief-Normatief

Uit dit onderzoek zijn een aantal botsingen tussen regulatieve en normatieve instituties blootgelegd. Deze zullen worden toegelicht en onderbouwd, te beginnen met een positioneringsvraagstuk gevolgd door doelen ambiguïteit.

Positionering

Een van de institutionele botsingen komt voort uit het conflict tussen de regulatieve positionering en de normatieve positionering. Simpelweg zit de afdeling niet gepositioneerd waar deze gepositioneerd wil zijn. Prestatie010 valt onder het cluster, en dus de directie van, Maatschappelijke Ontwikkeling. Zoals in de analyse uiteengezet heeft dit grote invloed op het bestuur van de afdeling en de dienstverlening die de afdeling kan bieden. Alle respondenten hebben tijdens de interviews onvrede uitgesproken over de positionering en spreken de wens uit deze te wijzigen. Over de inhoud van de gewijzigde situatie bestaat geen volledig consensus, een deel van de respondenten is voorstander van fusie met cluster W&I en een ander is daar wat terughoudender in. Wat voor de respondenten vaststaat is dat de huidige regulatieve positionering van de afdeling niet wenselijk is. Hierin bestaat een conflict tussen de regulatieve en normatieve instituties die van invloed zijn op de afdeling.

Sensemaking

In de literatuur wordt de connectie tussen normatieve en regulatieve instituties veel besproken. Regulatieve institutionele factoren komen zoals eerder beschreven vaak voort uit normatieve

factoren, informele regels worden vaak geformaliseerd (Lowndes & Roberts, 2013). De vraag die hieruit voorkomt is: Waarom gebeurt dit hier niet? Het is onduidelijk waarom er geen coherentie is tussen de regulatieve en normatieve institutionele factoren bij Prestatie010.

Binnen de institutionele literatuur wordt veel aandacht besteed aan instituties van formaat die als relatief nieuw worden bestempeld maar in zekere mate geïnstitutionaliseerd zijn (Mastenbroek & Kaeding, 2006; Ostrom, 1990; Jackson & Deeg, 2008). Deze ‘nieuwe’ instituties zijn van dusdanig formaat dat ze niet in een breder kader ingepast hoeven te worden, dit geldt niet voor Prestatie010 als afdeling of, breder, het institutionele concept van een tegenprestatie.

Omdat literatuur over instituties in deze vorm, niet voldoende, bestaat zal theoretische duiding gezocht moeten worden buiten strikt institutionele literatuur. Het concept ‘sensemaking’, gemunt door Karl Weick, omvat het proces van het vormen van beelden die rationaliseren wat mensen doen. Dit als antwoord op de vraag: ‘Wat is het verhaal?’ (Weick et al., 2015). De wereld is opgebouwd uit ingewikkelde, dubbelzinnige en ambigue processen en problemen, door sensemaking maakt men deze processen begrijpelijk en plausibel. Dit is van groot belang voor organisaties, organisaties zijn het resultaat van sensemaking, zijn een vorm van sensemaking of worden gesticht om sensemaking uit te voeren. Een succesvolle organisatie kan enkel plaatsvinden wanneer sensemaking plaatsvindt (Brown et al., 2015).

Sensemaking is de grondstof voor institutionalisering (Weick, 1995). Het proces begint wanneer er dingen veranderen in de omgeving van een organisatie, dit kan zijn discontinuïteit van bepaalde routines binnen de organisatie, een onverwachte gebeurtenis of een onverwachte uitkomst van een actie. Door aan de hand van de nieuwe situatie de vragen te stellen ‘wat is er gebeurt?’ en ‘wat is het verhaal?’ kan het sensemaking proces in werking treden. De uitkomst van het proces is een vastgestelde interpretaties van de nieuwe situatie (Lu, 2017).

Sensemaking ligt dus ten grondslag aan instituties en institutionalisering. Collectieve sensemaking processen kunnen worden gezien als eerste stap richting het vormen van nieuwe instituties. Gelijkzeitig zijn instituties van invloed op dit sensemaking proces. Regels en gebruiken kunnen het sensemaking proces kleuren waardoor het in feite de uitkomst van dit proces ernstig verkleurt, sensemaking spiegeld in dit geval de bestaande instituties (Weber & Glynn, 2006). Hierin schuilt een paradox, sensemaking zou mogelijk een manier kunnen zijn

om tot een collectief ‘verhaal’ te komen en ‘goodness of fit’ tot stand te brengen, gelijktijdig hebben de instituties (met afwezigheid van ‘goodness of fit’) een kaderstellend effect op het sensemaking proces.

Er is beperkt onderzoek gedaan naar deze relatie tussen instituties en sensemaking, Swidler (2002) Beargumenteert dat instituties primair een rol spelen in het aanwijzen van problemen en hiermee het agenderen hiervan. Ze ziet om deze reden wel ruimte voor het sensemaking proces om bij te dragen aan het vinden van oplossingen voor deze problemen. Deze opvatting laat, al dan niet beperkte, ruimte over om te breken met institutionele factoren zoals ze bestaan en aan de hand van een sensemaking proces nieuwe en passende instituties op te bouwen.

Het concept tegenprestatie en hiermee Prestatie⁰¹⁰ zit midden in het sensemaking proces. Zoals hierboven aangegeven begint dit proces bij onvoorziene gebeurtenissen, zoals een nieuwe lokale politieke verdeling en college. Het sensemaking proces doorlopen draagt bij aan het vormen van een vastgestelde interpretatie van de situatie en daarmee, stabiele, normatieve institutionele factoren. Wanneer deze normatieve instituties gevormd zijn is het theoretisch meer aannemelijk dat de instituties formaliseren en vorm krijgen als regulatieve instituties.

Doelen ambiguïteit

Er bestaat binnen de afdeling weinig consensus over welke doelen prioriteit moeten krijgen. Alle respondenten zijn het in zekere zin eens over welke doelen er zijn maar waar de nadruk op moet liggen blijft een vraagstuk. Veel respondenten zijn van mening dat maatwerk hierin leidend moet zijn, alle doelen gelden en per casus wordt beredeneerd wat de doelen moeten zijn. Een nobel streven maar erg onwenselijk wanneer een visie moet worden gevormd en wanneer bepaalde KPI's moeten worden vastgesteld. Tevens botst deze normatieve doelen ambiguïteit met de regulatieve instituties. Formeel, gestuurd vanuit politiek, positionering en wetgeving, bestaan er bepaalde verwachtingen voor de afdeling. Onduidelijkheid over welke doelen prioriteit moeten krijgen komt deze wrijving niet ten goede.

Doelen ambiguïteit, doelenverschuiving en sensemaking

Theoretisch wordt doelen ambiguïteit gedefinieerd als de mate waarin doelen van een organisatie ruimte openlaten voor interpretatie, wanneer de doelen representatief zijn voor de gewenste toekomst van de organisatie (Chun & Rainey, 2005). Zoals hierboven beredeneerd is

uit de twee rondes interviews is duidelijk geworden dat Prestatie010 een hoge mate van doelen ambigüiteit kent. Wetenschappelijk is doelen ambigüiteit in verband te brengen met de ‘goal displacement theory’ ofwel doelenverschuiving. Door verschil in de mogelijke interpretaties van doelen ontstaat het risico van verschuiving van doelen. Theoretisch wordt deze verschuiving, een term gemunt door Michels in 1911, als volgt gedefinieerd: Het fenomeen waar originele, vaak radicale of idealistische doelen van een organisatie noodzakelijkerwijs vervangen worden door inferieure doelen om de levensvatbaarheid van de organisatie te beschermen. Empirisch onderzoek heeft uitgewezen dat doelen verschuiving over het algemeen negatieve invloed heeft op de effectiviteit van organisaties. Het risico voor doelenverschuiving bijzonder hoog in het geval van publieke organisaties, dit vanwege de complexiteit van maatschappelijke problemen waar publieke organisaties mee geconfronteerd worden en vanuit moeten handelen (Huizinga & de Bree, 2021). Gerelateerd aan doelenverschuiving is het focussen van organisaties op ‘outputs’ in plaats van ‘outcomes’, resultaten worden geëvalueerd met behulp van cijfers ten behoeve van politieke instanties in plaats van aan de hand van meer betekenisvolle maatschappelijke uitkomsten. Gevolg hiervan is het risico dat ambtenaren meer aandacht besteden aan het maximaliseren van cijfermatige doelen los van de maatschappelijke problemen en de oplossing hiervan (Bohte & Meier, 2000).

Prestatie010 kent een geschiedenis van het zoeken naar bestaansrecht en levensvatbaarheid binnen de gemeentelijke organisatie in Rotterdam. Doelenverschuiving met als doel het voortbestaan van de organisatie (afdeling) is de afdeling dan ook niet onbekend. Resultaat hiervan is de eerdergenoemde doelen ambigüiteit evenals neigingen te focussen op ‘outputs’ in plaats van ‘outcomes’. In een eerder stadium zijn er KPI’s geweest betreffende uitstroom naar betaald werk of arbeidsbemiddeling, dit heeft plaatsgemaakt voor een ‘stappenteller’ waarin kwantitatief wordt bijgehouden welke vorderingen de werkzoekenden maken.

Sensemaking, zoals hierboven beschreven is, het proces van de zoektocht naar aannemelijkheid en begrip over ambigue, dubbelzinnige en verwarrende problemen of situaties (Brown et al., 2015). Het aangaan van een sensemaking proces zoals hierboven beschreven door te gaan zoeken naar het antwoord op de vraag ‘wat is het verhaal?’ kan bijdragen aan een gedeelde gegronde perceptie. Deze gedeelde, normatieve, visie maakt mogelijk een eind aan deze mate van doelen ambigüiteit.

Normatief-Cultureel cognitief

Uit dit onderzoek is gebleken dat er een conflict bestaat tussen de normatieve en cultureel cognitieve institutionele pijlers bij de afdeling Prestatie010. Deze zal hieronder worden toegelicht evenals voorzien van theoretische koppeling.

Normatieve positionering – Us vs them

Er bestaat een conflict tussen de normatieve positionering en de cultureel cognitieve ‘Us vs them’ institutionele factor. Enerzijds spreken, een groot aantal, respondenten de wens uit de samenwerking met cluster W&I te versterken of volledig te fuseren met dit cluster. Anderzijds heerst er binnen de afdeling een sterke ‘Us vs them’ cultuur, de afdeling houdt er een schrikbeeld over cluster W&I op na. Het cluster zou een harde “arbeidsbemiddelingsfabriek” zijn terwijl Prestatie010 juist mensgericht wil helpen en de nadruk niet op re-integratie richting de arbeidsmarkt heeft liggen. Deze opvatting lijkt voort te komen uit het verhaal van de ontstaansgeschiedenis van Prestatie010 en de historie van samenwerking met cluster W&I. Ambtenaren bij W&I herkennen deze spanning maar geven aan (vaker dan respondenten van Prestatie010) de wens te hebben Prestatie010 op te nemen in het cluster. In tegenstelling tot het heersende beeld op de afdeling geven respondenten van W&I aan veel te zien in de dienstverlening van Prestatie010 en veel geleerd te hebben van de afdeling over de jaren heen. Dit ontkracht het heersende schrikbeeld.

Sensemaking en identiteit

Vanuit het perspectief van sensemaking heeft identiteit (wie we denken dat we zijn) effect op hoe we situaties interpreteren (sensemaking) en hoe anderen ons zien en behandelen. De manier waarop ‘de ander’ ons behandelt heeft een versterkend effect op hoe we onszelf zien. Het kan onze identiteit versterken maar ook ontkrachten en destabiliseren. Hoe we onszelf zien licht dus in de handen van de aanschouwer, deze aanschouwer heeft dus een grote invloed op onze sensemaking (Weick et al. 2015).

Deze logica kan een verklaring zijn voor de heersende ‘Us vs Them’ cultuur binnen Prestatie010. De eigen identiteit wordt versterkt door de bevestiging die komt vanuit cluster W&I, hierdoor blijft deze culturele institutionele factor onderdeel van de eigen identiteit en is het overbruggen van ‘de kloof’ ver weg.

Het institutionalisme leert dat cultureel cognitieve instituties in de vorm van narratief verandering in regulatieve instituties legitimeert, evenals waarde toekent aan normatieve instituties (Lowndes & Roberts, 2013). Een cultureel cognitieve aanpassing faciliteren zou volgens deze logica bij kunnen dragen aan minder conflicterende institutionele pijlers. Een manier om dit te doen zou kunnen zijn het aanpassen van de regulatieve positionering van de afdeling(en). Wanneer deze worden samengevoegd tot één afdeling en dus één organisatie kan gebouwd worden aan een collectieve identiteit en dus cultuur volgens het sensemaking proces. Vanuit deze theorie kan de handeling organiseren gezien worden als middel om identiteiten te construeren en onderhouden om zo collectieve actie te faciliteren (Karreman & Alvesson, 2001).

Goodness of fit

In het theoretisch kader is uiteengezet dat ‘goodness of fit’ geldt als een fundamentele waarde voor succesvol functionerende instituties. Institutionele factoren moeten goed op elkaar aansluiten, volgende de logic of appropriateness. Zonder ‘fit’ ontstaan conflicten tussen instituties en institutionele pijlers. Deze conflicten resulteren in inconsequente keuzemogelijkheden, doelen ambiguïteit en perverse prikkels (Goodin, 1996). Uit de hierboven beschreven botsingen tussen institutionele pijlers kan gesteld worden dat er geen sprake is van ‘fit’ van institutionele pijlers en factoren bij Prestatie010. De pijlers sluiten niet goed op elkaar aan en spreken elkaar tegen.

Waarde van institutionalisme

Dit onderzoek heeft, al dan niet opzettelijk, de waarde van het institutioneel perspectief in een casus als deze blootgelegd. Enerzijds heeft is institutioneel perspectief enorm waardevol gebleken. In het creëren van een conceptueel model biedt het institutionalisme de perfecte kapstok om specifieke individuele kaderstellende factoren te ontdekken en te toetsen. Anderzijds bestaat er tot op heden beperkte theorie met betrekking tot kleine instituties en de vorming hiervan. Om deze reden is de toepassing van het institutioneel perspectief voorbijgaand aan individuele factoren, wat de intentie is van het perspectief, nauwelijks mogelijk in een casus als deze. Theoretische raakvlakken moeten gevonden worden in andere wetenschappelijke disciplines. Door deze disciplines te betrekken bij het onderzoek ontdekken we bepaalde spanningen tussen het institutionalisme en andere wetenschappelijke theorieën. Vanuit het institutioneel perspectief is er maar een bepaalde mate van agency voor actoren die

zich bewegen binnen instituties. Wanneer er ‘goodness of fit’ bestaat tussen de geldende institutionele pijlers is er weinig noodzaak voor actoren om het heft in eigen hand te nemen en systeemaanpassingen te bewerkstelligen. In een casus als deze, waar de ‘fit’ ontbreekt is de noodzaak een stuk meer aanwezig. Andere theorieën, zoals sensemaking, blijken lastig naadloos in te passen in een casus die vanuit het institutioneel perspectief is onderzocht. Er moeten in dit geval wat wetenschappelijke vrijheden worden genomen om de theorieën rijmend met elkaar te krijgen om tot een coherent verhaal te komen.

Empirisch is het institutioneel perspectief enorm waardevol gebleken, maar theoretisch op dit moment niet waardevol genoeg om eigenhandig onderzoek naar eens soortgelijke casus te faciliteren. Voor onderzoek naar een casus als deze zal tot op heden gezocht moeten worden naar andere theoretische onderbouwing, dit kan een vertroebelend effect hebben. Dit onderzoek is niet uniek maar wel een van de weinige in haar soort, meer onderzoek naar daadwerkelijk nieuwe en kleine instituties kan waardevol zijn om een beter beeld te krijgen over institutionalisering, conflicterende institutionele pijlers en oplossingen voor deze conflicten.

7. Conclusie

Dit onderzoek is gestart met het doel institutionele factoren die een kaderstellend effect hebben op de afdeling Prestatie010 te identificeren en doormiddel van inductief onderzoek bestaande uit interviews bij te dragen aan reeds bestaande theorie. De hoofdvraag die uit dit onderzoeksdoel geformuleerd kon worden was als volgt: ‘Welke institutionele factoren zijn van invloed op Prestatie010 en in hoeverre conflicteren deze met elkaar?’. Deze hoofdvraag heeft centraal gestaan in het onderzoek zoals hierboven weergegeven, het onderzoek heeft geleid tot volgende conclusies.

Dit onderzoek heeft door middel van een twaalfal interviews, in twee aparte rondes, een conceptueel model voortgebracht waarin negen vormen van institutionele factoren onderscheiden kunnen worden, verdeeld over drie institutionele pijlers: Regulatief, Normatief en Cultureel cognitief. Deze factoren zijn; Politiek, Regulatieve Positionering, Wetgeving, Doelen, Normen, Bureaupolitiek, Us vs Them, Werk is de norm en Goede dienstverlening. Veel van deze factoren worden gekenmerkt door bepaalde sub-factoren, zo kan er bij de factor Politiek onderscheid gemaakt worden tussen lokale en landelijke politiek, een onderscheid gebaseerd op mate van (ervaren) relevantie. Zoals in afbeelding 4 wordt weergegeven hebben de institutionele pijlers en daarmee de instituties effect op elkaar en dragen ze gezamenlijk bij aan een bepaalde mate van ‘goodness of fit’ tussen de pijlers.

In de discussie is uiteengezet dat ‘goodness of fit’ tussen de institutionele pijlers ontbreekt bij Prestatie010. Er bestaat geen inhoudelijke overeenkomst tussen de regulatieve en normatieve positionering van de afdeling, er is een grote mate van doelen ambiguïteit waardoor een mismatch ontstaat en er is geen overeenkomst tussen de normatieve en de cultureel cognitieve opvattingen over de positionering van de afdeling. Deze bevindingen zijn teruggekoppeld aan de institutionele theorie en aangevuld met andere wetenschappelijke theorieën in de vorm van sensemaking en doelverschuiving.

Het onderzoek heeft geleid tot een beter begrip over de waarde van het institutioneel perspectief in het onderzoek naar een casus als deze. Empirisch is het institutioneel perspectief enorm waardevol gebleken, het biedt een perfecte kapstok en stappenplan om individuele institutionele factoren te ontdekken en te toetsen door middel van interviews. Theoretisch gezien valt er winst te behalen, het institutionalisme is tot op heden vooral gebruikt om grote, gevestigde instituties

te onderzoeken. In een casus als deze is het noodzakelijk andere theorieën te betrekken, dit vraagt de onderzoeker een bepaalde wetenschappelijke vrijheid te nemen en heeft het risico de theoretische onderbouwing te vertroebelen.

8. Aanbevelingen

Aan de hand van dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen worden geformuleerd. Enerzijds wetenschappelijke aanbevelingen en anderzijds aanbevelingen voor de casus van dit onderzoek, Prestatie010.

Dit onderzoek heeft de grenzen van de institutionele benadering bij onderzoek naar een soortgelijke casus weergegeven, empirisch is de benadering enorm waardevol maar theoretisch laat het te wensen over. Vervolgonderzoek naar de theoretische toepasbaarheid van het institutioneel perspectief op kleinere, nieuwere instituties dan te doen gebruikelijk kan erg waardevol zijn voor het verder ontwikkelen van het perspectief.

Hiernaast is in dit onderzoek zijn sensemaking en doelenverschuiving aangedragen als mogelijke theoretische koppelingen. Vervolgonderzoek naar deze koppeling en de waarde hiervan zou kunnen bijdragen aan meer begrip met betrekking tot deze koppelingen en zou kunnen leiden tot nieuwe modellen en meer omvattende institutionele theorieën.

Voor de casusafdeling Prestatie010 zijn een aantal aanbevelingen te formuleren aan de hand van dit onderzoek. Zo is het verstandig het hier geopperde sensemaking proces te doorlopen om tot collectieve normatieve instituties te komen. Deze bestaan nu niet en vormen, als institutionele pijler waar de afdeling zelf de meeste invloed op heeft, de basis voor ‘goodness of fit’ tussen alle instituties.

Tijdens dit sensemaking proces is het raadzaam de huidige gevestigde instituties zo veel mogelijk te kennen en te herkennen. Door deze inzichtelijk te krijgen en te houden kan beter worden geprobeerd te breken met de geldende kaderstellende effecten. Door dit borgt de afdeling dat het sensemaking proces goed kan verlopen en er niet te veel vanuit bestaande patronen wordt gehandeld waardoor de geldende instituties zichzelf bevestigen in het sensemaking proces.

Het is niet verstandig te starten met nieuwe initiatieven zoals het uitbreiden van de doelgroep of het starten met nieuwe vormen van dienstverlening voordat het sensemaking proces heeft plaatsgevonden en ‘goodness of fit’ is gecreëerd tussen de institutionele pijlers. In de huidige situatie starten met nieuwe projecten heeft naar alle waarschijnlijkheid het gevolg dat deze

projecten niet aansluiten op een of twee institutionele pijlers. Dit is geen duurzame situatie en kan nadelige gevolgen hebben voor de uitvoering van de projecten of de afdeling als geheel.

Na het sensemaking proces en het vormen van collectieve normatieve instituties is het verstandig de huidige regulatieve positionering te beoordelen. Door dit pas te doen nadat dit gebeurd is kan voorkomen worden dat er ongegronde conclusies worden getrokken waar potentieel verkeerde acties aan worden ontleend. Mocht er na sensemaking blijken dat er inderdaad een mismatch bestaat tussen de nieuwe normatieve en de regulatieve positionering is het verstandig actie te ondernemen om de regulatieve positionering aan passen. Gezien de bestuurlijke aard van deze keuze is het aan te raden te beginnen met een lobby richting de lokale politiek om de nieuwe positionering te realiseren.

9. Reflectie

In dit onderzoek wordt het institutioneel model bestempeld als empirisch enorm bruikbaar. Aan de hand van deze casus en dit onderzoek lijkt dit het geval te zijn maar Ostrom (1990) herkende een probleem met het institutionalisme:

“The problem for the field researcher is that many rules in use are not written down. Nor can the field researcher simply take surveys, asking a random sample of respondents about their rules. Participants do not even conceptualize many of the rules in use as rules. In settings where the rules in use have evolved over long periods and are understood implicitly by participants, obtaining information about rules in use requires spending time at a site and learning how to ask nonthreatening, context specific questions about rule configurations.”

Dit maakt dat bepaalde institutionele factoren, simpelweg door de aard van het onderzoek en de theorie, over het hoofd gezien kunnen zijn en hierdoor onbehandeld zijn gebleven. Dit zou betekenen dat het conceptueel model zoals gebruikt in dit onderzoek, niet per definitie foutief maar, incompleet is.

Hiernaast is er in dit onderzoek geen inhoudelijke aandacht besteed aan de rol van (lokale) politiek als institutie. Deze rol is bijzonder omdat de institutie elke vier jaar onderhevig is aan verandering door verkiezingen, nieuwe raadsleden en nieuwe wethouders. Tevens past het kaderstellend effect van lokale politiek niet binnen de institutionele opvatting dat regulatieve instituties voortkomen uit formalisering van normatieve instituties. We hebben in deze situatie te maken met een extern gevormde institutie die van grote regulatieve invloed is op de afdeling. Dit, samen met de periodieke verandering van de samenstelling van het politieke gestel, zorgt voor bepaalde moeilijkheden met betrekking tot het vinden van ‘goodness of fit’ en duurzame institutionalisering. Vervolgonderzoek naar deze dynamiek zou erg waardevol kunnen zijn voor soortgelijke afdelingen bij Nederlandse gemeenten.

De onderzoeker betreurt dat er tijdens de samenstelling van de sensitizing concepts, het conceptueel model en de vragenlijsten voor de interviews geen rekening is gehouden met interne ‘bedrijfsregels’ die specifiek gelden voor de afdeling Prestatie010. Deze blinde vlek is door de onderzoeker te laat ontdekt en kan ervoor gezorgd hebben dat bepaalde institutionele factoren onontdekt zijn gebleven.

Tot slot is het relevant te benoemen dat dit onderzoek grotendeels heeft plaatsgevonden in het voorjaar van 2022. In dit jaar heeft in maart een gemeenteraadsverkiezing plaatsgevonden, deze verkiezingen 'leefde' enorm op de afdeling Prestatie010. De uitslag, het mogelijke college, de afsluiting van de vorige bestuursperiode en het voorbereiden op de volgende heeft lokale politiek erg 'top of mind' gemaakt bij alle geïnterviewden. Dat lokale politiek een belangrijke institutionele factor is voor de afdeling is erg aannemelijk maar de context kan gemaakt hebben dat respondenten er bovengemiddeld aandacht aan hebben besteed in de beantwoording van de gestelde vragen.

Bibliografie

- Bohte, J., & Meier, K. J. (2000). Goal displacement: Assessing the motivation for organizational cheating. *Public Administration Review*, 60(2), 173–182.
- Brown, A., Colville, I., & Pye, A. (2015). Making Sense of Sensemaking in Organization Studies. *Organization Studies*, 36(2), 265-277.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity in U.S. federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 1–30.
- Feldman, M. S., Sköldbberg, K., Brown, R. N., & Horner, D. (2004). Making Sense of Stories: A Rhetorical Approach to Narrative Analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 147–170.
- Gemeente Rotterdam. (2019). *Iedere stap telt: Uitvoeringsplan Prestatie010 2019–2022*.
- Goodin, R. E. (1996). *The theory of institutional design (Ser. Theories of institutional design)*. Cambridge University Press.
- Hay, C. (1997). Divided by a common language: political theory and the concept of power, *Politics*, 17 (1) 45-52.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). Introduction. In G. Helmke & S. Levitsky (Eds.), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 1–32). The John Hopkins University Press.
- Huizinga, K., & de Bree, M. (2021). Exploring the Risk of Goal Displacement in Regulatory Enforcement Agencies: A Goal-Ambiguity Approach, *Public Performance & Management Review*, 44(4), 868-898.
- Jackson, G., & Deeg, R. (2008). Comparing capitalisms: understanding institutional diversity and its implications for international business. *Journal of International Business Studies*, 39(4), 540–561.
- Karreman, D., & Alvesson, M. (2001). Making newsmakers: Conversational identity at work. *Organization Studies*, 22, 59-89.
- Klijin, E.-H. & Koppenjan, J. F. M. (2006). Institutional design. *Public Management Review: An International Journal of Research and Theory*, 8(1), 141-160.
- Lesterhuis, M. (Regiseur). & Raes, S. (Regiseur). (2015). *2Doc: De Tegenprestatie* [Documentaire]. HUMAN.
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter*. Palgrave Macmillan.
- Lu, X. (2017). *Coping with Uncertainty: Towards an Institutional Sensemaking Model*. Springer Singapore.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. The Free Press.
- Mastenbroek, E., & Kaeding, M. (2006). Europeanization Beyond the Goodness of Fit: Domestic Politics in the Forefront, *Comperative European Politics*, 4, 331-354.
- Ministerie van Algemene Zaken. (2022, 16 maart). *Wat zijn mijn rechten en plichten in de bijstand?* Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 22 juli 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-zijn-mijn-rechten-en-plichten-in-de-bijstand>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E., Cox, M., & Schlager, E. (2014). An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Reds.), *Theories of the Policy Process* (3rd edition, pp. 267–306). Westview Press.
- Peters, G. B. (2012). *Institutional Theory in Political Science* (3rd edition). Van Haren Publishing.
- Pettit, P. (1996). Institutional Design and Rational Choice. In Goodin, R. E. (Red.), *The theory of institutional design (Ser. Theories of institutional design)* (pp.54 – 89). Cambridge University Press.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Amsterdam University Press.
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M., Smitt, P. & Smeets, I. (2015), *Methoden en technieken van onderzoek*. Pearson.
- Scott, R. W. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities* (4th edition.). SAGE Publications, Inc.
- Swidler, A. (2002). Cultural repertoires and cultural logics: Can they be reconciled? *Comparative and Historical Sociology*, 14, 1-6.
- Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015*. (2015, 1 januari). Overheid.nl. Geraadpleegd op 22 juli 2022, van <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR348721/1>
- Weber, K., & Glynn, M.A. (2006). Making Sense with Institutions: Context, Thought and Action in Karl Weick's Theory. *Organization Studies*, 27(11), 1639-1660.
- Weick, K., Sutcliffe, K., & Obstgeld, K. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.

Bijlage

Vragenlijst interviews (eerste ronde)

1. Naam/positie/werkzaamheden/etc.
2. Wat is Prestatie010 en wat is het doel van de afdeling?
3. Hoe denk je dat de afdeling er in de toekomst uitziet? En hoe ziet de samenwerking met andere afdelingen eruit?
4. Hoe zou je dit zelf het liefst zien? Wat is het verschil met wat je denkt?
5. Hoe komt dit? Wat staat er in de weg?
6. Wat zijn de uitdagingen voor de afdeling?
7. Hoe zie je de positie van Prestatie010 binnen het bredere kader? Denk hierbij onder andere aan de Participatiewet.

Vragenlijst interviews (tweede ronde)

Formele instituties

1. In hoeverre heeft politiek (lokaal en landelijk) formeel een effect op de afdeling?
2. In hoeverre heeft de formele positionering van de afdeling effect op de afdeling?
3. In hoeverre heeft formele wetgeving effect op de afdeling?

Normatieve instituties: Doelen

4. In hoeverre zou 'activering' het doel van de afdeling moeten zijn?
5. In hoeverre zou 're-integratie' het doel van de afdeling moeten zijn?
6. In hoeverre zou 'individuele ontwikkeling' het doel van de afdeling moeten zijn?
7. In hoeverre zou 'maatschappelijke winst' het doel van de afdeling moeten zijn?
8. Wat zou de 'doelgroep' van de afdeling moeten zijn?

Normatieve instituties: Normen

9. In hoeverre denk je dat de 'positionering' van de afdeling correct is?
10. Ben je tevreden met de dienstverlening van de afdeling?

Cultureel cognitieve instituties:

11. Denk je dat de opvatting 'werk is de norm' breed gedragen is?
12. Denk je dat het 'belang wettige grondslag' breed gedragen is?