

# Op weg naar Wonderland

Een interpretatief onderzoek binnen twee sectoren van een gemeente  
over cultuur en samenwerking



Iris van Maurik  
Universiteit Utrecht  
Augustus 2011



*Masterscriptie*

Op weg naar Wonderland - Een interpretatief onderzoek binnen twee sectoren van een gemeente over cultuur en samenwerking

Auteur: Iris van Maurik

Studentnummer: 0460125

Instituut: Universiteit Utrecht, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)

Opleiding: Master Organisations, Verandering en Management

Begeleider: Dr. J. Vermeulen

Datum: 11 augustus 2011



## INHOUDSOPGAVE

---

Voorwoord	6
Samenvatting	8
1. Inleiding	10
1.1 De gemeente	10
1.2 Werken aan Evenwicht	11
1.3 Decentralisaties in het sociale domein	13
1.4 Doelstelling en onderzoeksvraag	15
1.5 Leeswijzer	16
2. Methodologie	17
2.1 Wetenschapsbenadering	17
2.2 Onderzoeksstrategie	18
2.3 Methoden van dataverzameling	18
2.4 Analyse	21
2.5 Kwaliteitscriteria	23
3. Theoretisch kader	26
3.1 Typologie van de gemeente	26
3.2 Organisatiecultuur	28
3.3 Samenwerking	32
3.4 Empowerment	34
4. Resultaten	37
4.1 De cultuur van Maatschappelijke Ontwikkeling	37
4.2 De cultuur van Werk & Inkomen	43
4.3 De plannen voor samenwerking	48
5. Conclusie	54
5.1 Belangrijkste conclusies	54
5.2 Maatschappelijke Ontwikkeling	55
5.3 Werk & Inkomen	56
5.4 Samenwerking	58
5.5 Op naar Wonderland	59
5.6 Praktische aanbevelingen	60
6. Discussie	61
6.1 Mogelijk vervolgonderzoek	62
6.2 Eerste reacties	62
Referenties	63



## VOORWOORD

---

In dit rapport worden de uitkomsten van mijn afstudeeronderzoek gepresenteerd. Dit onderzoek heb ik de afgelopen tijd uitgevoerd bij een gemeente.

In januari van dit jaar genoot ik van een reis in Zuid-Amerika. In Buenos Aires aangekomen ontstond het besef dat deze stad mijn laatste bestemming op dit continent zou zijn en dat ik eenmaal terug in Nederland weer aan de slag moest voor mijn afstudeeronderzoek. Mijn oog viel op een vacature voor een afstudeerstagiair bij een gemeente. Het leek mij interessant om mijn studie af te sluiten met een stage bij een gemeente, aangezien het publieke domein een centrale rol speelde in mijn studie. Bovendien bleek uit de vacature dat de gemeente staat voor een ontwikkelingsopgave; iets wat past bij mijn afstudeerrichting. Vanuit Buenos Aires schreef ik een sollicitatiebrief en een paar dagen na aankomst in Nederland mocht ik op gesprek komen. Diezelfde dag hoorde ik dat ik per 1 maart mocht beginnen aan mijn afstudeerstage.

Dit onderzoek was niet tot stand gekomen zonder de hulp van een aantal personen. Graag wil ik hen op deze plaats (nogmaals) danken voor hun hulp.

Sandra en Cees wil ik bedanken voor het feit zij mij de kans hebben gegeven bij de gemeente aan de slag te gaan en voor de begeleiding tijdens mijn stageperiode. Met Sandra heb ik daarnaast geregeld op de kamer (of op de fiets!) zitten sparren over de uitkomsten van het onderzoek. Dit heeft zeker positief bijgedragen aan mijn denkproces en het op papier zetten van de uitkomsten. Tevens gaat mijn dank uit naar de overige collega's van de Concernstaf, die ervoor zorgden dat ik mij van begin af aan thuis voelde binnen de organisatie. De gezellige lunches hebben hier zeker aan bijgedragen.

Wim en Duco en Tamara en Wiebrand wil ik bedanken voor de mogelijkheid om mijn onderzoek uit te voeren bij de sectoren Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling. Zij gaven mij alle ruimte waardoor ik mijn eigen gang kon gaan. Ik heb dit als zeer prettig ervaren.

Wim en Duco, jullie eveneens bedankt voor de opmerkingen en aanvullingen op mijn conceptversie van dit rapport. Dit was zeer waardevol voor het uiteindelijke stuk.

Daarnaast wil ik natuurlijk alle respondenten hartelijk bedanken voor hun medewerking. Zonder hen had ik wel een opzet gehad, maar was het niet tot dit eindrapport gekomen. Jullie openhartigheid tijdens de gesprekken heb ik erg gewaardeerd.

Vanuit de Universiteit Utrecht wil ik Jeroen Veldman bedanken. Zijn begeleiding zorgde ervoor dat ik tot een heldere onderzoeksopzet kon komen. Jeroen Vermeulen wil ik bedanken voor de begeleiding tijdens de slotfase van mijn afstudeertraject. Zijn opmerkingen zorgden ervoor dat ik in de slotfase nog op een aantal nieuwe inzichten kwam en de 'puntjes op de i kon zetten'.

Tot slot wil ik mijn lieve ouders bedanken voor hun steun en toeverlaat, niet alleen tijdens het traject van afstuderen maar tijdens mijn gehele studententijd. Door de mogelijkheden die jullie me gaven kon ik me ontwikkelen tot wie ik nu ben. Het is fijn te weten een basis te hebben waar ik altijd op terug kan vallen. Mama, jou wil ik specifiek bedanken voor je oplettendheid en het wijzen op de vacature bij deze gemeente.

Rest mij nu niets anders dan u veel leesplezier toe te wensen.

Utrecht, augustus 2011

Iris van Maurik





## SAMENVATTING

---

Gemeenten krijgen op dit moment te maken met verschillende ontwikkelingen die invloed hebben op hun takenpakket. Zo ook de gemeente waar dit onderzoek is uitgevoerd.

De gemeente krijgt te maken met decentralisaties. Taken vanuit het rijk worden overgeheveld naar de gemeenten. Vooral in het sociale domein vinden decentralisaties plaats die zorgen voor uitbreiding van het takenpakket van de gemeente. Behalve decentralisaties heeft de gemeente ook te maken met een bezuinigingsopgave. Uiteindelijk heeft dit tot gevolg dat meer taken met minder (financiële) middelen zullen moeten worden uitgevoerd.

Om hier op in te spelen heeft het management van de gemeente in dit onderzoek het idee opgevat om de sectoren die vooral met deze decentralisaties te maken krijgen intensiever met elkaar te laten samenwerken. Het betreft de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen. Gesproken werd echter ook over de verschillende culturen van deze sectoren: een 'praatcultuur' versus een 'doe cultuur'. Deze verschillende culturen konden wel eens problematisch worden in de toekomstige situatie van samenwerking. Het management was benieuwd of de medewerkers hier ook zo over dachten.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een kwalitatief interpretatief onderzoek opgezet. De ervaringen van de medewerkers die met de samenwerking te maken zouden krijgen stonden hierin centraal. De hoofdvraag van dit onderzoek werd dan ook als volgt geformuleerd:

*"Hoe ervaren beleidsmedewerkers en leidinggevendenden van de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen de cultuur binnen hun eigen sector en de plannen voor de toekomstige samenwerking?"*

Door middel van diepte-interviews, observaties en een documentenstudie is een antwoord gevonden op deze vraag.

De sector Maatschappelijke Ontwikkeling kent een familiecultuur, maar wordt daarnaast gekenmerkt door een hoge werkdruk, een interne focus en leidinggevendenden die hun rol als 'meewerkend voorman' invullen.

De sector Werk & Inkomen wordt gekenmerkt door twee thema's: bureaucratie en controle. Respondenten geven aan dat zij zich hier niet altijd even prettig bij voelen; zij zouden het graag anders zien.

Beide sectoren worden dus gekenmerkt door verschillende thema's. Wat dat betreft zijn zij niet met elkaar te vergelijken. Toch liggen zij dicht bij elkaar dan in eerste instantie wordt gedacht. De respondenten uit beide sectoren staan namelijk hetzelfde tegenover de toekomstige samenwerking. Er is, vanuit beide sectoren, sprake van een positieve uitgangspositie. Dit 'verlangen' naar samenwerking komt omdat beide sectoren kenmerken hebben van een gebrek aan empowerment. Empowerment verwijst naar de mate waarin medewerkers zelf beslissingen kunnen nemen.

Beide sectoren hebben dus kenmerken van een gebrek aan empowerment. De respondenten geven aan dat zij zich hier niet prettig bij voelen en zich graag verder zouden willen ontwikkelen. Deze behoefte naar (persoonlijke) ontwikkeling zorgt ervoor dat de respondenten positief tegenover de toekomstige samenwerking staan. Zij hopen dit hierdoor te kunnen bewerkstelligen.



## 1. INLEIDING

---

In het kader van de leerkring ‘Dynamiek van organiseren’ heb ik de afgelopen maanden onderzoek gedaan en deze scriptie geschreven binnen een gemeente. Deze scriptie dient eveneens als afsluiting van mijn Masteropleiding ‘Organisaties, Verandering en Management’ aan de Universiteit Utrecht.

In de periode van maart tot en met augustus 2011 heb ik als afstudeerstagiair bij de gemeente in dit onderzoek gewerkt. Naast het schrijven van mijn afstudeeronderzoek maakte ik deel uit van het projectteam dat zich bezighoudt met het opzetten van het traject van organisatieontwikkeling. Dit projectteam functioneert direct onder de gemeentesecretaris. Geregeld ben ik aanwezig geweest bij overleggen en heb ik meegedacht over hoe dit traject van organisatieontwikkeling kan worden ingestoken.

De organisatiebrede ontwikkeling was een te groot thema voor mijn afstudeeronderzoek. Samen met mijn twee afstudeerbegeleiders heb ik bekeken welke projecten interessant waren voor een afstudeeronderzoek. Via hen kwam ik bij de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen terecht en met de sectorhoofden heb ik oriënterende gesprekken gehad over de veranderopgave waar deze sectoren voor staan. Beide sectoren krijgen te maken met decentralisaties; extra taken die op de gemeente af komen. Gecombineerd met de bezuinigingen betekent dit dat er meer taken moeten worden gedaan met minder middelen. Om hier op in te spelen is binnen de gemeente het idee opgevat om de genoemde sectoren intensiever met elkaar te laten samenwerken. Beide sectorhoofden gaven echter aan dat al tijdens gesproken wordt over de verschillende culturen van beide sectoren.

Dit onderzoek kon dan ook een bijdrage leveren door inzicht te geven in de culturen van de twee sectoren. Daarnaast was men benieuwd naar hoe door betrokkenen wordt aangekeken tegen de toekomstige samenwerking. De doelstelling van dit onderzoek luidde dan ook als volgt: *“Begrijpen hoe beleidsmedewerkers en leidinggevendende de cultuur binnen hun eigen sector en de plannen voor de toekomstige samenwerking ervaren.”*

Omdat ervaringen in dit onderzoek centraal stonden is een kwalitatieve interpretatieve onderzoeksmethode gebruikt. Deze vorm van onderzoek, door Silverman ‘ethnomethodology’ genoemd, richt zich op het begrijpen van hoe mensen dingen in het alledaagse leven ervaren en hoe ze hier betekenis aan geven.<sup>1</sup> Hierbij is voornamelijk gebruik gemaakt van diepte-interviews, ondersteund door enkele observaties en een documentenanalyse.

In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op de organisatie en haar context, de opgave waar zij voor staat en de betreffende sectoren worden verder uitgelicht. Tot slot wordt aandacht geschonken aan de doelstelling en centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek.

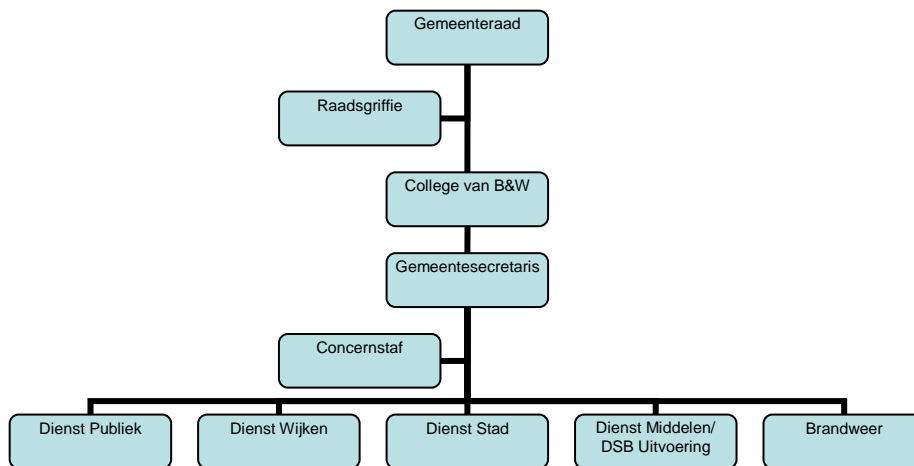
### 1.1 De gemeente

De gemeente waar ik mijn afstudeeronderzoek heb geschreven is een grote gemeente in het westen van Nederland. Het inwonertal ligt rond de 147.000 inwoners. Het ambtelijk apparaat telt ruim 1100 mensen. De organisatie bestaat uit verschillende uitvoerende diensten: Wijken, Stad, Publiek, Middelen en de Brandweer. Daarnaast wordt nog de ondersteunende Dienst Concernstaf onderscheiden, welke zorgt voor de coördinatie en afstemming tussen de verschillende diensten. Iedere dienst wordt aangestuurd door een directeur; het geheel wordt aangestuurd door de gemeentesecretaris.<sup>2</sup> Het organogram van de gemeente wordt op de volgende pagina weergegeven:

---

<sup>1</sup> Silverman, 2010, 106.

<sup>2</sup> Gemeente, intranet.



Leidend bij de werkzaamheden van het ambtelijk apparaat zijn de plannen van het College van Burgemeester en Wethouders (B&W). Zij bepalen daarmee de richting van het beleid van de gemeente.

Het college van B&W van deze gemeente wordt gevormd door wethouders van vier verschillende partijen: PvdA, VVD, GroenLinks en een plaatselijke partij. In het collegeprogramma hebben zij op hoofdlijnen aangegeven waar men de komende vier jaar in de stad aan wil werken:

- *De stad op orde: schoon, heel en veilig*  
Er wordt geïnvesteerd in de openbare ruimte en de milieuoverlast wordt teruggedrongen. Burgers worden hierbij ook op hun verantwoordelijkheden aangesproken.
- *De stad vol kansen: meedoen is het uitgangspunt en vooruitkomen wordt gestimuleerd*  
Uitval in het onderwijs en de arbeidsmarkt wordt zoveel mogelijk tegengegaan. Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid zijn hierbij belangrijk.
- *De stad in beweging: economisch vitaal, verbonden met de regio en duurzaam in ontwikkeling*  
De verbinding met een andere stad wordt versterkt, het vestigingsklimaat van de stad is uniek en aanvullend voor de regio.
- *De stad om te (be)leven.*  
Waar de stad om bekend staat, het cultuurhistorische landschap, wordt versterkt.<sup>3</sup>

De gemeente functioneert in een complexe context. Men heeft aan de ene kant te maken met de wensen van de burger en dient deze ook tegemoet te komen. Aan de andere kant dient men rekening te houden met de regelgeving van bovenaf. Ministeries en Provincies leggen gemeenten beperkingen op; welke soms zelfs in strijd kunnen zijn met de wensen van de burgers.<sup>4</sup>

Naast de Ministeries en de Provincie heeft deze gemeente ook nog te maken met een regionaal overleg. Dit is een overleg met lokale en regionale overheden. Wat in dit overleg wordt overeengekomen dient men ook mee te nemen in het gemeentelijk beleid. Daarnaast neemt de gemeente deel aan het netwerk G32. Dit is een netwerk van bestuurders van 33 grote steden gericht op gezamenlijke belangenbehartiging en kennisdeling.<sup>5</sup>

## 1.2 Werken aan Evenwicht

Uit het voorgaande blijkt dat de gemeente te maken heeft met een complexe context. In 2009 heeft de gemeente een toekomstvisie geformuleerd, welke de komende jaren sturend zal zijn

<sup>3</sup> Gemeente, 2010a, 7-8.

<sup>4</sup> Neelen, 2003, 110.

<sup>5</sup> [www.g32.nl](http://www.g32.nl)

voor het beleid dat wordt gevoerd. Deze toekomstvisie was ook leidend voor het eerder genoemde collegeprogramma.

Het ijkpunt in de toekomstvisie is het jaar 2040. In de toekomstvisie worden zes kernkwaliteiten omschreven, bijvoorbeeld de locatie, de inwoners en de ruimte voor ondernemerschap. Door deze kernkwaliteiten te versterken, te moderniseren of zichtbaar te maken kunnen ze in de toekomst veel betekenen voor de gemeente.<sup>6</sup> In de toekomstvisie is per kernkwaliteit aangegeven hoe deze in 2040 zou moeten zijn ontwikkeld.

Al met al is een ambitieuze toekomstvisie neergezet. De middelen om deze toekomstplannen te verwezenlijken worden echter steeds beperkter. De gemeente krijgt namelijk te maken met een forse bezuinigingsopgave.

De Rijksoverheid heeft tijdens de economische crisis banken, bedrijven en burgers geholpen om de ergste klappen op te vangen. Voornamelijk is toen geïnvesteerd in de economie en werkloosheidsuitkeringen. Hierdoor is een tekort ontstaan op de Rijksbegroting en zal er bezuinigd moeten worden. De zogenoemde 'brede heroverwegingen' dienden om te zoeken naar mogelijkheden om te bezuinigen op collectieve voorzieningen.<sup>7</sup>

Volgend hierop heeft het huidige kabinet in haar Regeerakkoord een aantal decentralisaties aangekondigd; al dan niet gepaard met bezuinigingen. Al vanaf de jaren tachtig is er sprake van veel decentralisaties. Sinds de Decentralisatienota in 1980 is het standpunt van de regering dat indien mogelijk zou moeten worden gekozen voor decentralisatie. De belangrijkste argumenten voor decentralisatie zijn de versterking van de democratie (het bestuur moet zo dicht mogelijk bij de burgers worden gebracht) en het idee dat gemeenten beter maatwerk kunnen leveren aangezien ze zich dichterbij de burger bevinden.<sup>8</sup>

De gemeente staat, gezien het bovenstaande, voor een lastige opgave. Men streeft ernaar te werken aan de toekomstvisie maar heeft daarbij te maken met de bezuinigingsopgave. Om met beperkte middelen toch aan de doelen uit de toekomstvisie te kunnen werken is sinds januari 2011 een programma gestart gericht op de ontwikkeling van de organisatie. Dit programma heet 'Werken aan Evenwicht'. Het programma kent vijf aanleidingen:

- Men wil de toekomstvisie realiseren; maar hiervoor zijn beperkte middelen.
- Men wil de sturing op resultaten verbeteren en verkokering wegnemen.
- De decentralisatie en bezuinigingsopgave stellen, gekoppeld aan de ambities, andere eisen aan de organisatie.
- De overgang naar het nieuwe stadhuis wil men benutten als dé start van de verandering.
- Op verschillende thema's zijn verbeteringslagen door te voeren.<sup>9</sup>

Het programma 'Werken aan Evenwicht' is opgezet langs vier ontwikkellijnen. Tot en met 2014 wordt gewerkt aan:

- *Versterking van de horizontale samenwerking.*  
Er wordt gestreefd naar meer samenhang in beleid en meer kwaliteit door een bundeling van kennis. Tevens worden uitvoeringsprocessen op elkaar afgestemd.
- *Verduidelijking van verantwoordelijkheden en een krachtigere sturing op resultaten.*  
Verantwoordelijkheden worden helder geformuleerd. Hoe iets wordt aangepakt wordt minder belangrijk; het resultaat telt.
- *Intensievere samenwerking met externe partners binnen stad en regio.*  
Investerings van anderen moeten bijdragen aan de ambities van de stad. Ook wordt (meer) invloed uitgeoefend op externe beleidsontwikkeling.

---

<sup>6</sup> Gemeente, 2009a, 17-31.

<sup>7</sup> [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

<sup>8</sup> Derksen, 2007, 229; gemeente, 2010d, 5.

<sup>9</sup> Gemeente, 2010c, 1.

- *Toekomstbestendige organisatie en inspirerend leiderschap.*

De gemeente onderscheidt zich als werkgever; het is aantrekkelijk om bij de gemeente te werken. Hiertoe worden verschillende instrumenten ingezet.

In het programma staat iedere ontwikkellijn eigenlijk op zichzelf. Binnen iedere ontwikkellijn wordt een aantal projecten en proeftuinen opgestart om de ontwikkellijn vorm te geven. Gezamenlijk zorgen de ontwikkellijnen ervoor dat de organisatie de gewenste veranderingen kan doorstaan.<sup>10</sup>

Dit onderzoek valt onder de ontwikkellijn 'Versterking van de horizontale samenwerking'. In dit geval gaat het om de versterking van samenwerking tussen de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen. Waarom de gemeente specifiek aan deze samenwerking werkt wordt in de volgende paragraaf verder uitgewerkt.

### 1.3 Decentralisaties in het sociale domein

Zoals in de vorige paragraaf naar voren kwam heeft het huidige kabinet een aantal decentralisaties aangekondigd in haar Regeerakkoord. Voor de gemeenten zijn er drie decentralisaties binnen het sociale domein die van grote invloed zijn op het takenpakket. Deze drie decentralisaties maken deel uit van de grootste maatschappelijke transitie sinds de Tweede Wereldoorlog. Er wordt een omslag van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij bewerkstelligd. Het principe van zelfredzaamheid en participatie staat hierbij centraal. We gaan van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'.<sup>11</sup> De drie decentralisaties waar het om gaat zijn als volgt te omschrijven:

- In het Regeerakkoord wordt gesproken van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waarbij de voorwaarden van de Wet Werk en Bijstand (WWB) als uitgangspunt dienen. Concreet betekent dit dat de gemeente ook verantwoordelijk wordt voor klanten van de huidige Wet investeren in jongeren (WIJ), de Wet werk en arbeidsondersteuning jonge gehandicapten (Wajong) en de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). Voor de gemeente in dit onderzoek komen er vooral meer Wajong-klanten bij. Deze wet gaat per 2012 in.
- Een deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) komt, net als een paar jaar geleden de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), naar de gemeenten. De gemeenten worden hierdoor, per 2013, verantwoordelijk voor dagbesteding en begeleiding. Daarmee worden ze verantwoordelijk voor een extra groep klanten.
- Tevens komt ook de jeugdzorg naar de gemeenten toe; zij worden verantwoordelijk voor alle zorg rondom kinderen en hun ouders. Op dit moment ligt die taak nog bij provincies en stadsregio's. De overheveling van de jeugdzorg zal in fases verlopen. In 2013 wordt het gedeelte uit de AWBZ overgeheveld, in de jaren erna (tot en met 2016) volgen de andere delen.<sup>12</sup>

De drie decentralisaties betreffen drie verschillende terreinen, maar ze zijn ook sterk met elkaar verbonden. Burgers hebben vaak met een combinatie van regelingen te maken. Bijvoorbeeld tussen de klanten van de WWB en de WMO bestaat zo'n 10% overlap.<sup>13</sup>

Behalve dat gemeenten te maken krijgen met decentralisaties zullen ze hetzelfde werk ook met minder geld moeten doen. De gemeente krijgt dus niet alleen een uitgebreider takenpakket maar moet ook bezuinigingen doorvoeren. En dat terwijl de budgetten al niet toereikend waren.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Gemeente, 2010c, 2-3.

<sup>11</sup> Gemeente, 2010b, 1; Tonkens, 2010, 1.

<sup>12</sup> Gemeente, 2010b, 2; Zandbergen, 2011, 5.

<sup>13</sup> Gemeente, 2010b, 2.

<sup>14</sup> Gemeente, 2011a.

Binnen de gemeente in dit onderzoek zijn er twee sectoren die met de gevolgen van deze decentralisaties te maken krijgen: Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen. Hierna worden deze sectoren beiden omschreven.

### **1.3.1 Sector Maatschappelijke Ontwikkeling**

De sector Maatschappelijke Ontwikkeling maakt onderdeel uit van de dienst Wijken. De dienst omschrijft haar missie als volgt: *“De dienst Wijken werkt samen met bewoners, wijkorganisaties en externe partners aan het op peil houden en verbeteren van de sociale, fysieke en economische kwaliteit van de leefomgeving en openbare ruimte in alle wijken van de stad.”* Samen wil men in de wijken de juiste dingen goed doen. In bijlage 1 is een organogram van de dienst Wijken opgenomen.

De sector Maatschappelijke Ontwikkeling is op te delen in de volgende afdelingen en teams: afdeling Welzijn & Zorg, afdeling Jeugd & Onderwijs, team Sport en team Accommodaties. Iedere afdeling of team wordt aangestuurd door een afdelingshoofd of teamleider, de sector wordt aangestuurd door het sectorhoofd. Op het moment van dit onderzoek werd de sector aangestuurd door een interim-sectorhoofd; de afdelingen Welzijn & Zorg en Jeugd & Onderwijs hadden (deels) ook te maken met een interim-afdelingshoofd.

In totaal werken er bij de sector 62 medewerkers. Het grootste gedeelte hiervan is beleidsmedewerker/beleidsadviseur. De sector werkt vooral aan de ontwikkeling van beleid. Bijvoorbeeld, wettelijk is bepaald dat de gemeente beleid moet voeren in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Hoe dit beleid wordt ingevuld is aan de gemeente zelf; zij kunnen het invullen zoals het past bij de situatie van deze gemeente. De uitvoering van het beleid ligt vervolgens bij externe partijen, zoals een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) of een stichting. De sector is dus zelf niet/in geringe mate bezig met uitvoerende werkzaamheden. De medewerkers van deze sector zijn werkzaam op de locatie ‘The Office’ van deze gemeente (dit betreft een fictieve naam in verband met anonimiteit).

### **1.3.2 Sector Werk & Inkomen**

De sector Werk & Inkomen valt onder de dienst Publiek. Medewerkers van de dienst Publiek zijn voor bewoners en bedrijven het eerste contact met de gemeente wanneer het gaat om verzoeken en aanvragen. Service, snelheid en samenwerking met andere diensten; daar draait het om bij de Sector Klant Contact Centrum. De andere sectoren zorgen voor de meer complexe zaken en de juiste afhandeling. In bijlage 2 is een organogram van deze dienst weergegeven.

De sector Werk & Inkomen heeft haar missie als volgt geformuleerd: *“Het bevorderen van deelname van klanten aan de samenleving waarbij uitstroom van klanten naar betaald werk voorop staat.”* De sector bestaat uit vier afdelingen: Werk, Participatie & Inkomen, Inburgering & Schuldhulpverlening, Bedrijfsvoering & Beleid en Minimaregelingen en Voorzieningen. Ook hier wordt weer iedere afdeling aangestuurd door een afdelingshoofd, de sector wordt aangestuurd door het sectorhoofd. Alle afdelingen zijn weer opgedeeld in verschillende teams, welke worden aangestuurd door een teamleider.

Bij de sector werken 177 medewerkers. Het grootste gedeelte hiervan is consulent of ondersteunend personeel. In tegenstelling tot de sector Maatschappelijke Ontwikkeling is maar een klein gedeelte van de medewerkers beleidsmedewerker/beleidsadviseur. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de sector vooral een uitvoeringsorgaan is. In de wet is precies vastgelegd welke taken een gemeente uit moet voeren op het gebied van bijvoorbeeld schuldhulpverlening en bijstand. In tegenstelling tot onderwerpen bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling, is hier (vrijwel) geen ruimte om het beleid aan te passen op de specifieke situatie van de betreffende gemeente. De medewerkers van deze sector zijn werkzaam op de locatie ‘Het Kantoor’ van deze gemeente (ook dit betreft een fictieve naam).



## 1.4 Doelstelling en onderzoeksvraag

Uit het voorgaande blijkt dat de gemeente voor een opgave staat. Men wil de doelstellingen uit de toekomstvisie verwezenlijken maar daarnaast dient men rekening te houden met de decentralisaties en bezuinigingen vanuit de Rijksoverheid.

Zoals aangegeven hebben de drie decentralisaties in het sociale domein vooral invloed op het takenpakket van de gemeente; in het bijzonder van de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen. Het hoger management van de gemeente heeft het idee opgevat om de samenwerking tussen deze sectoren te versterken, om zo beter op de decentralisaties te kunnen reageren. Door samenwerking kunnen wellicht synergievoordelen worden behaald. Bijvoorbeeld bij het maken van beleid of aan de voorkant van het proces (de klant zal zich nog maar bij één balie hoeven te melden in plaats van bij meerdere). Door de synergievoordelen, die de samenwerking oplevert, kan efficiënter gewerkt worden en kunnen de bezuinigingen ook werkelijk worden doorgevoerd.

Verschillende mensen binnen de organisatie vroegen zich, aan het begin van mijn onderzoeksperiode, af hoe deze samenwerking eruit zou moeten gaan zien. Uit het voorgaande blijkt dat beide sectoren verschillende taken en opdrachten hebben. Tijdens de eerder genoemde oriënterende gesprekken met de sectorhoofden bleek dat dit volgens hen ook gepaard gaat met verschillende culturen. Samenvattend werd aangegeven dat bij Werk & Inkomen sprake is van een 'doe-cultuur'; de focus ligt op uitvoerende werkzaamheden. Maatschappelijke Ontwikkeling werd meer als een 'praatcultuur' geduid, aangezien men vooral bezig is met het ontwikkelen van beleid.

De verschillen tussen de sectoren zijn in de huidige situatie niet problematisch. Verwacht werd echter dat dit in de toekomst, wanneer de sectoren werkelijk met elkaar zouden gaan samenwerken, wel het geval zou zijn. Bijvoorbeeld dat er misverstanden en irritaties ontstaan door verschillende manieren van werken. Het was echter de vraag of de medewerkers die uiteindelijk met elkaar moeten gaan samenwerken hier ook zo over dachten. Zien zij ook toekomstige problemen of juist niet?

Het eerste doel van dit onderzoek was dan ook om inzicht te geven in hoe men binnen de sectoren de eigen cultuur ervaart. Hier was de gemeente erg in geïnteresseerd: wij (het management, red.) zien wel verschillende culturen maar ervaren medewerkers het ook zo? Daarnaast was het onderzoek ook gericht op hoe men de plannen voor de toekomstige samenwerking ervaart. Dit omdat ik hier zelf in geïnteresseerd ben: hebben (mogelijk) verschillende culturen ook invloed op hoe men tegen een geplande samenwerking aankijkt? Worden verwachtingen van medewerkers beïnvloedt door hoe zij op dit moment in hun werk staan?

Bovenstaande in acht nemend kwam ik tot de volgende doelstelling voor dit onderzoek:

***“Begrijpen hoe beleidsmedewerkers en leidinggevenden de cultuur binnen de eigen sector en de plannen voor de toekomstige samenwerking ervaren.”***

In overleg met de gemeente is ervoor gekozen om te focussen op beleidsmedewerkers en hun direct leidinggevenden. Medewerkers in deze functies krijgen uiteindelijk te maken met de samenwerking. Het is voor de gemeente daarom het meest interessant om te weten hoe deze groep medewerkers de cultuur en de plannen voor samenwerking ervaart.

In de doelstelling wordt de term 'leidinggevenden' gebruikt. Dit betreft dus de direct leidinggevenden van de beleidsmedewerkers en heeft betrekking op teamleiders en afdelingshoofden. De ervaringen van sectorhoofden en directeuren zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Ik realiseerde mij ten eerste dat door deze keuzes niet alle functies in dit onderzoek zijn vertegenwoordigd. Vooral de sector Werk & Inkomen kent een verscheidenheid aan functies, waarvan in dit onderzoek maar een klein deel is geïnterviewd. Toch was het, voor de kwaliteit



van het onderzoek, nodig om deze keuze te maken. In de discussie (hoofdstuk 6) wordt hier verder op in gegaan. Binnen de sector Werk & Inkomen is eigenlijk een subcultuur onderzocht dan dé cultuur van Werk & Inkomen. Bij Maatschappelijke Ontwikkeling is dit niet het geval; daar bestaat het grootste deel van de medewerkers uit beleidsmedewerkers.

De hiervoor weergegeven doelstelling heb ik vertaald in een centrale onderzoeksvraag. De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek werd als volgt geformuleerd:

***“Hoe ervaren beleidsmedewerkers en leidinggevenden van de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen de cultuur binnen hun eigen sector en de plannen voor de toekomstige samenwerking?”***

Met dit onderzoek kon een bijdrage worden geleverd aan de uiteindelijke samenwerking tussen de genoemde sectoren. Door inzicht te geven in hoe beleidsmedewerkers en leidinggevenden de cultuur en geplande samenwerking ervaren, kan hier rekening mee worden gehouden wanneer de samenwerking uiteindelijk wordt vormgegeven. Dit onderzoek kan daarmee bijdragen aan een succesvollere samenwerking.

Zoals eerder aangegeven past dit onderzoek binnen één van de ontwikkellijnen van het ontwikkelprogramma ‘Werken aan Evenwicht’. Ondanks dat dit onderzoek zich heeft gericht op één van de projecten binnen de ontwikkellijn over horizontale samenwerking kan het ook een bijdrage leveren aan het ontwikkelprogramma. In de toekomst zullen namelijk meer sectoren en afdelingen met elkaar moeten gaan samenwerken. Inzichten uit dit onderzoek kunnen wellicht ook voor die vormen van samenwerking van pas komen.

## **1.5 Leeswijzer**

Nu de focus van dit onderzoek uiteen is gezet, zal in het volgende hoofdstuk worden ingegaan op de methodologie van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 is de literatuurstudie weergegeven. Relevante literatuur met betrekking tot dit onderzoek wordt hierin weergegeven en met elkaar in verband gebracht. De resultaten van het onderzoek worden in hoofdstuk 4 naar voren gebracht. Er wordt apart ingegaan op de beide sectoren en de toekomstige samenwerking. De resultaten worden in hoofdstuk 5 samengebracht met de literatuurstudie, waardoor een antwoord kan worden gegeven op de hiervoor geformuleerde hoofdvraag. Dit vormt de conclusie van het onderzoek. In hoofdstuk 6 is tot slot een discussie opgenomen.

## 2. METHODOLOGIE

---

Een onderzoek kan op verschillende manieren worden ingestoken en uitgevoerd. In dit hoofdstuk zal ik ingaan op hoe dat in dit onderzoek was vormgegeven. De eerste paragraaf betreft mijn visie op wetenschap in het algemeen. In paragraaf 2 is te lezen hoe dit zich doorvertaalt naar de onderzoeksstrategie en hierna volgen een aantal paragrafen over de werkelijke uitvoering van het onderzoek. De kwaliteitscriteria vormen het slot van dit hoofdstuk.

### 2.1 Wetenschapsbenadering

Ieder persoon is anders, en dus is ook iedere onderzoeker anders. Burrell & Morgan geven aan dat onderzoek altijd onderhevig is aan verschillende aannames.<sup>15</sup> Dat geldt ook voor dit onderzoek. De visie van de onderzoeker, mijn visie, speelt hierbij een belangrijke rol. In deze paragraaf wordt mijn visie op wetenschap weergegeven. Mijn wetenschapsbenadering geef ik hier weer omdat het invloed heeft gehad op de keuzes die ik heb gemaakt met betrekking tot de methodologie van het onderzoek.

Binnen de wetenschapsfilosofie zijn twee overheersende kennistypen te onderscheiden: het empirisme/positivisme (kennistype 1) en de interpretatieve benadering (kennistype 2).

Kennistype 1 komt voort uit de natuurwetenschappen. Wetenschappers die werken vanuit dit kennistype gaan ervan uit dat de wetenschap de hoogste vorm van kennis is en dat dit ook de enige manier van kennis is. De wetenschap zorgt ervoor dat we achter dé waarheid komen.<sup>16</sup> Vanuit het empirisme worden mensen in eerste instantie gezien als 'blank'. Ze worden gevormd door kennis, wat ontstaat door experimenten en observaties. Er is sprake van pure objectiviteit door feiten en meningen strikt gescheiden te houden.<sup>17</sup> Het positivisme stelt vervolgens dat, zodra de mens de wereld begrijpt door middel van kennis, hij ook kan ingrijpen op wat er in de wereld gebeurt. Dit ingrijpen gebeurt op een rationele manier. Causaliteit speelt hierbij ook een grote rol.<sup>18</sup>

Kennistype 2 gaat ervan uit dat de sociale wetenschappen en de natuurwetenschappen twee totaal verschillende dingen zijn. Het meest duidelijk is de aanwezigheid van (groepen) mensen. Deze kunnen op hun eigen gedrag reflecteren en hier ook op inspelen. Mensen beïnvloeden dus zichzelf, maar ook de omgeving (zoals andere mensen) heeft invloed.<sup>19</sup>

De interpretatieve benadering gaat ervan uit dat de wereld niet op één manier in elkaar zit. Het uitgangspunt is dat alles aan interpretatie onderhevig is. De context is een belangrijke factor binnen deze benadering. Mensen geven betekenis aan wat er om hen heen gebeurt. Wanneer deze betekenissen onderling worden uitgewisseld wordt gezamenlijk een werkelijkheid geconstrueerd. De werkelijkheid wordt door de mensen samen gemaakt.<sup>20</sup>

Als onderzoeker en persoon val ik binnen kennistype 2/de interpretatieve benadering. Ik denk niet dat de wereld op één manier in elkaar zit en in de sociale wetenschappen bestaat dé waarheid niet. Mensen worden gevormd door alles wat er om hen heen gebeurt en dus speelt de context een belangrijke rol. Zoals Cunliffe beschrijft: "*realities are performatively and socially constructed.*"<sup>21</sup> Door het lezen van het boekje van Cunliffe over management realiseerde ik me dat ik in mijn eigen werk als manager ook beïnvloed werd door wat er om mij heen gebeurde. Bijvoorbeeld afhankelijk van om welke medewerker het ging reageerde ik anders op een vraag

---

<sup>15</sup> Alvesson & Deetz, 2000, 23.

<sup>16</sup> Benton & Craib, 2001, 13.

<sup>17</sup> Benton & Craib, 2001, 14.

<sup>18</sup> Benton & Craib, 2001, 23.

<sup>19</sup> Benton & Craib, 2001, 75.

<sup>20</sup> Boeije, 2005, 20.

<sup>21</sup> Cunliffe, 2009, 57.

of opmerking. Het boekje van Cunliffe heeft er voor gezorgd dat ik duidelijk een keuze kan maken in mijn standpunt waar het de kennistypen van de wetenschap betreft.

## 2.2 Onderzoeksstrategie

De ervaringen van beleidsmedewerkers en leidinggevendenden staan in dit onderzoek centraal. Om dit in kaart te kunnen brengen heb ik ervoor gekozen om een kwalitatieve interpretatieve onderzoeksstrategie aan te houden. In hoofdstuk 1 bleek al dat dit type onderzoek door Silverman wordt aangeduid als 'ethnomethodology'. Dit type onderzoek richt zich op hoe mensen dingen in het alledaagse leven ervaren en welke betekenis ze hier aan geven. De onderzoeker probeert dit te begrijpen.<sup>22</sup> Boeije geeft aan dat kwalitatieve onderzoekers er sowieso op gericht zijn om betekenissen en gedragingen te beschrijven, interpreteren en mogelijk te verklaren. Kwalitatieve onderzoekers interpreteren wat mensen vinden en doen.<sup>23</sup> Alsof interpretatief onderzoek een synoniem is voor kwalitatief onderzoek.

Naar mijn mening is interpretatief onderzoek niet een synoniem voor kwalitatief onderzoek. Er zijn genoeg kwalitatieve onderzoeken te noemen, die niet het interpretatieve als uitgangspunt hebben. Bovendien zijn er ook kwantitatieve onderzoeken die op zoek gaan naar hoe mensen bepaalde dingen ervaren. Daarom heb ik ervoor gekozen om mijn onderzoek als kwalitatief interpretatief te duiden.

De kwalitatieve interpretatieve onderzoeksstrategie past niet alleen bij de geformuleerde doelstelling van dit onderzoek; tevens past het bij mijn wetenschapsbenadering. Dat de onderzoeksstrategie ook bij mij als persoon paste, heeft ervoor gezorgd dat ik mij ook prettig voelde bij het uitvoeren van het onderzoek. Ik genoot bijvoorbeeld van de interviews die ik niet met een vragenlijst strak hoefde te sturen, maar met een topiclijst wat vrijer in kon gaan. Dat de onderzoeksstrategie past bij mijn wetenschapsbenadering heeft het onderzoek denk ik kracht bij gezet. De ervaringen van de geïnterviewden hebben tijdens de gesprekken goed centraal gestaan. Dit kreeg ik ook terug van één van de geïnterviewden na afloop van een gesprek:

*"Ik kon mijn verhaal goed kwijt bij jou, daar was de ruimte voor. Er was ruimte voor om het specifieke van hier te typeren."*

Boeije geeft aan dat er binnen kwalitatief interpretatief onderzoek drie hoofdvormen zijn te onderscheiden: de etnografische studie, de casestudy en de gefundeerde theoriebenadering. Dit onderzoek is te typeren als een casestudy. Boeije geeft aan dat een casestudy meestal de diagnose en evaluatie van een praktijkprobleem betreft. Het kan dan gaan om een fusie, een nieuw programma of een budgetsysteem.<sup>24</sup> De geplande samenwerking tussen de twee betreffende sectoren is hier ook een voorbeeld van en is daarmee te typeren als een casestudy.

Bij een casestudy wordt vaak gebruik gemaakt van verschillende methoden van dataverzameling, zoals interviews, observaties en documentenanalyse. Zo kan het verschijnsel vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken.<sup>25</sup> In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de methoden van dataverzameling die in dit onderzoek zijn gebruikt.

## 2.3 Methoden van dataverzameling

In dit onderzoek binnen de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen van deze gemeente zijn drie methoden van dataverzameling gebruikt. Voornamelijk is gebruik gemaakt van diepte-interviews. Een topiclijst was de leidraad bij deze gesprekken. Ter ondersteuning van de interviews is ook een aantal observaties gedaan en heeft een

---

<sup>22</sup> Silverman, 2010, 106.

<sup>23</sup> Boeije, 2005, 32.

<sup>24</sup> Boeije, 2005, 20-21.

<sup>25</sup> Boeije, 2005, 22.

documentenanalyse plaatsgevonden. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op het gebruik van deze methoden.

### 2.3.1 Interviews

De belangrijkste methode van dataverzameling voor dit onderzoek waren de diepte-interviews. Dit type interview is het minst gestructureerd<sup>26</sup> en past daarom goed bij dit type onderzoek. Ik wilde zo open mogelijk aan de interviews beginnen. Door gebruik te maken van diepte-interviews zouden niet mijn gedachten leidend zijn, maar de gedachten van de persoon waarmee ik in gesprek was. Op deze manier was er genoeg ruimte voor de ervaringen van die persoon.

Er zijn in totaal zeventien interviews afgenomen. Deze interviews duurden ongeveer een uur per keer. Bij beide sectoren is ongeveer een gelijk aantal interviews afgenomen. Zoals eerder aangegeven richt dit onderzoek zich op beleidsmedewerkers en hun leidinggevenden. Ik heb dan ook gesprekken gehad met mensen die een dergelijke functie hebben. Bij beide sectoren heb ik gesproken met drie leidinggevenden; overige interviews waren met beleidsmedewerkers. De respondenten van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling waren gemiddeld ongeveer 4 jaar in dienst bij deze sector. De arbeidsduur bij de sector Werk & Inkomen was zeer verschillend. Sommige respondenten waren nog geen jaar in dienst, anderen werkten al rond de 30 jaar bij dezelfde baas.

Door bij beide sectoren een gelijk aantal mensen gesproken te hebben, heb ik van beide sectoren een vergelijkbare indruk gekregen.

Het was gemakkelijk om de interviews geregeld te krijgen. Mijn stagebegeleider had al met de directeuren van de betreffende diensten gesproken over mijn onderzoek en zij hadden de sectorhoofden ingelicht. Met deze sectorhoofden had ik een oriënterend gesprek waarin zij ook meteen aangaven dat ik zelf mensen kon benaderen voor de interviews. Toen ik uiteindelijk aan de slag ging met het inplannen van de interviews, heb ik eerst de betreffende afdelingshoofden en teamleiders benaderd. Zij waren door de sectorhoofden op de hoogte gesteld en stemden daarom vrijwel gelijk in met deelname. De afdelingshoofden en teamleiders hebben vervolgens een aantal beleidsmedewerkers op de hoogte gesteld. Toen ik hen benaderde werd ook snel ingestemd met deelname. Het inplannen van afspraken voor interviews werd verder vergemakkelijkt doordat ik zelf over een gemeenteaccount beschikte. Hiermee kon ik in Outlook gemakkelijk zien wanneer respondenten beschikbaar waren en afspraken inplannen.

Zoals eerder aangegeven beschikt de gemeente over meerdere locaties. De sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen bevinden zich respectievelijk op 'The Office' en 'Het Kantoor'. De interviews hebben ook op deze locaties plaatsgevonden. Afhankelijk van waar de respondent werkzaam was, is daar ook het interview gehouden. Bij aanvang van het interview heb ik samen met de respondent een rustig plekje gezocht voor het gesprek. Meestal had de respondent hierbij het initiatief, aangezien zij meer thuis waren op deze locaties (mijn eigen werkplek was op een andere locatie). De gesprekken met afdelingshoofden hebben in de werkkamer van deze personen plaatsgevonden. Eén gesprek heeft op een andere locatie plaatsgevonden; het Jongerenloket van de gemeente.

Ik ben de interviews begonnen met een inleiding. Ik vertelde hoe ik bij deze sectoren terecht was gekomen en hoe de doelstelling van het onderzoek tot stand was gekomen. Ook heb ik nadrukkelijk aangegeven dat anonimiteit in het onderzoek gewaarborgd zou worden. Tot slot heb ik bij de inleiding ook nog gevraagd om toestemming voor het opnemen (geluidsopname) van het interview. Ik heb daarbij aangegeven waarom ik dit wilde doen. Ten eerste om me echt te kunnen focussen op het gesprek en niet bezig te zijn met aantekeningen. Ten tweede om te zorgen voor een correcte uitwerking. Alle respondenten hebben ingestemd met opname van het gesprek.

Een enkele keer heb ik gemerkt dat respondenten zich bewust waren van het opnameapparaat. Eén keer gaf iemand specifiek aan dat een gedeelte niet geciteerd mocht worden. Een ander persoon keek na een vraag eerst even naar het opnameapparaat, dacht vervolgens even na en

---

<sup>26</sup> Boeije, 2005, 58.

vroeg toen of het wel echt anoniem was. Toch heb ik niet het idee dat het opnameapparaat verder mensen heeft beïnvloed in hun antwoorden. Ik kreeg de indruk dat mensen erg openhartig waren en soms was ik ook verbaasd over wat zij mij allemaal vertelden.

Nadat de eerste twee interviews hadden plaatsgevonden heb ik deze helemaal uitgewerkt. Deze uitwerkingen heb ik vervolgens geanalyseerd voordat ik aan volgende interviews begon. Door de analyse heb ik kunnen bekijken of de interviews wel de gewenste informatie opleverden. Mocht dit niet het geval zijn, dan had ik kunnen bijsturen. Dit bleek echter niet noodzakelijk.

Tijdens alle gesprekken heb ik gebruik gemaakt van een topiclijst; welke is toegevoegd in bijlage 3. Deze topiclijst is voorafgaand aan de interviews opgesteld. Dit is gebeurd aan de hand van een conceptueel kader; een stuk waarin begrippen aan bod kwamen die mogelijk een centrale rol in het onderzoek konden gaan innemen. Deze topiclijst was bedoeld als uitgangspunt voor de interviews, het was geen strikte leidraad. Op deze manier was er meer ruimte voor de inbreng van de respondenten. Halverwege de periode van interviews heb ik de topiclijst iets aangepast. Dit kon ik doen omdat ik op basis van eerdere interviews al enigszins kon aangeven wat belangrijke onderwerpen waren. Niet alle topics zijn bij ieder gesprek aan de orde gekomen; dit was volledig afhankelijk van hoe het gesprek liep.

### **2.3.2 Observaties**

Ondersteunend aan de interviews heb ik een aantal observaties gedaan. Door participaties neemt de onderzoeker deel aan het sociale leven van de respondenten. Hierdoor wordt directe waarneming mogelijk.<sup>27</sup> De observaties wilde ik aanvullend doen op de interviews, om zo te bekijken of ik thema's die in de interviews naar voren kwamen bij de observaties ook naar boven zouden komen.

In totaal heb ik drie observaties gedaan. De eerste observatie betrof een gezamenlijke bijeenkomst van beide sectoren. De sectorhoofden gaven een presentatie over de komende decentralisaties, door hen was ik uitgenodigd hierbij aanwezig te zijn. Deze bijeenkomst vond plaats in een zaal in 'The Office'. Ik kon hier als onderzoeker anoniem naar toe. De presentatie was een bijeenkomst die in principe open toegankelijk was voor alle medewerkers van de gemeente. Er waren voornamelijk medewerkers van de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen, maar door het open karakter verwonderde men zich niet over mijn aanwezigheid.

De andere twee observaties waren beiden een teamoverleg. Ik heb een teamoverleg bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling bijgewoond en een teamoverleg bij de sector Werk & Inkomen. Deze overleggen duurden respectievelijk anderhalf en twee uur. Beide overleggen vonden plaats in een ruimte op de locatie waar de betreffende sector is gevestigd.

Ik kon aanwezig zijn bij deze team overleggen omdat ik dit met de teamleiders had afgestemd. Met deze personen had ik al een interview afgenomen en zij stonden positief tegenover mijn onderzoek. Hierdoor was het niet lastig om toestemming te krijgen een teamoverleg bij te wonen.

Voorafgaand aan beide overleggen heb ik mijzelf voorgesteld. Met een aantal van de mensen die bij het overleg aanwezig waren had ik een interview gehad, maar niet iedereen wist wie ik was en wat ik kwam doen.

Tijdens de observaties heb ik aantekeningen gemaakt op een notitieblok. Ik noteerde alles wat mij opviel; specifiek probeerde ik te letten op zaken die al in interviews aan de orde waren gekomen. Deze aantekeningen heb ik na het overlegmoment zo snel mogelijk uitgewerkt op de computer, met de bedoeling dat ik zo min mogelijk details zou vergeten.

Tevens heb ik op de computer een bestand bijgehouden waarin ik zogenoemde 'kleine aantekeningen' bijhield. Wanneer ik voor een interview op een van de locaties was heb ik soms dingen genoteerd die mij waren opgevallen. Omdat mijn eigen werkplek op een andere locatie was, was het niet mogelijk om mensen bij hun dagelijkse werkzaamheden te observeren. Door

---

<sup>27</sup> Boeije, 2005, 55.

voor mij opvallende dingen te noteren bij de bezoeken voor een interview, heb ik geprobeerd dit te ondervangen.

In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op hoe de analyse van de onderzoeksgegevens in zijn werk ging, maar hier wil ik al iets zeggen over het gebruik van de gegevens die uit de observaties naar voren zijn gekomen. De observaties dienden bij de analyse vooral als een controle op de gegevens die uit de interviews naar boven werden gehaald. De gegevens van beide typen dataverzameling bleken elkaar goed te kunnen aanvullen. In het verslag is er ook op die manier gebruik van gemaakt. In het resultatenhoofdstuk is een aantal keer weergegeven wat uit de observaties naar voren is gekomen. In dit hoofdstuk ligt het zwaartepunt echter op de resultaten uit de interviews. De observaties zijn ondersteunend aan de weergegeven quotes.

### 2.3.3 Documentenanalyse

Net als de observaties, was ook de documentenanalyse ondersteunend aan de interviews. Voorafgaand aan het onderzoek werd al door de sectorhoofden aangegeven dat er sprake was van verschillen tussen de sectoren. Zo werd bijvoorbeeld aangegeven dat beide sectoren met ander soort werk bezig zijn, en daarom ook een ander soort beleid kennen. Dit gegeven kwam in een grote meerderheid van de interviews terug. Daarom besloot ik om een aantal beleidsnotities te analyseren.

Bij een aantal teamleiders heb ik gevraagd om dergelijke beleidsnotities. Zij hebben mij deze toegestuurd. Het was niet lastig om hier toestemming voor te krijgen. Net als met de observaties gold dat zij al bekend waren met mijn onderzoek, waardoor ze bereidwillig waren mij te helpen. Van beide sectoren heb ik twee beleidsnotities ontvangen. Aan de hand van een lijst met aandachtspunten heb ik deze documenten doorgelezen. Van ieder stuk heb ik een soort samenvatting gemaakt, waarbij de aandachtspunten de leidraad vormden.

Verder kon ik met mijn eigen account van de gemeente informatie en documenten op intranet opzoeken. Ik heb hier vooral algemene informatie vandaan gehaald; bijvoorbeeld over de beide sectoren of algemene informatie over de gemeente. Deze documenten dienden vooral om me in te lezen in de organisatie en een goed beeld te krijgen van haar context.

## 2.4 Analyse

Nadat de data voor dit onderzoek waren verzameld, ben ik overgegaan tot het analyseren van de onderzoeksgegevens. De activiteiten voor het verzamelen van de data en het analyseren hiervan zijn niet strikt gescheiden geweest. In de vorige paragraaf gaf ik al aan dat ik na de eerste twee interviews, de uitwerkingen had geanalyseerd. Hierna ben ik echter niet gestopt met analyseren om verder te gaan met de interviews. De eerste weken van de periode van dataverzameling hebben vooral in het teken gestaan van het afnemen van interviews en het uitwerken. Maar naar mate de tijd verstreek, besteedde ik meer tijd aan de analyse van de uitwerkingen en minder aan de uitwerkingen zelf. Dit omdat in de eerste periode een piek zat van interviews wat na verloop van tijd minder werd.

Voordat data geschikt zijn voor analyse is er een voorbereiding nodig, zodat ook werkelijk met de data kan worden gewerkt.<sup>28</sup> De interviews heb ik letterlijk uitgewerkt tot transcripties. Hierbij is zowel de vraag van mijn kant, als het antwoord aan de kant van de respondent genoteerd. Stiltes en momenten van nadenken zijn ook genoteerd, net als intermezzo's tijdens het gesprek, bijvoorbeeld een telefoon die gaat of het verhuizen naar een andere ruimte om het gesprek voort te zetten. Dergelijke zaken zijn tussen haakjes en cursief in de transcripties weergegeven. Zoals eerder aangegeven zijn de notities van observatiemomenten uitgewerkt op de computer en zijn samenvattingen gemaakt van documenten.

---

<sup>28</sup> Boeije, 2005, 60.



Bij het analyseproces heb ik gebruik gemaakt van drie afzonderlijke opeenvolgende stappen. Deze stappen worden door Strauss en Corbin benoemd als open codering, axiale codering en selectieve codering.<sup>29</sup>

De eerste stap in het analyseproces betrof het open coderen. De bedoeling van deze codering is om de onderzoeksdata op te delen in fragmenten en hier een code aan te geven. Een fragment is in dit geval een stukje tekst wat bij elkaar hoort; de code bestaat uit een of meerdere begrippen die als samenvatting dient voor dat stukje tekst.<sup>30</sup> Voor het open coderen heb ik alle interviewverslagen, observatieverslagen en samenvattingen van de documentenanalyse uitgeprint. Daarbij had ik ervoor gezorgd dat er een extra brede kantlijn was aan de linkerkant van de tekst. De uitgeprinte stukken tekst heb ik allemaal doorgelezen en onderverdeeld in fragmenten. Dit heb ik gedaan door met een potlood de tekst op te delen. Vervolgens schreef ik in de kantlijn de bijbehorende code op; een of meerdere begrippen die dat stukje tekst samenvatten of omschrijven.

Het open coderen leverde een lijst op met de codes die ik aan de fragmenten had gekoppeld. In totaal had ik een lijst met zo'n 150 codes. Omdat ik de lijsten met codes had omgezet naar Excel, had ik een goed overzicht over de verschillende codes. Door het overzicht kon ik snel zien dat er codes waren die maar een enkele keer voorkwamen, en dat er codes waren die veel vaker in de lijst stonden. Hierdoor kreeg ik al een eerste inzicht in de codes die belangrijk waren voor dit onderzoek.

Om enige ordening in de codes aan te brengen ging ik over naar de volgende stap in het analyseproces: axiaal coderen. Door axiaal coderen is het niet alleen mogelijk onderscheid te maken in belangrijke en minder belangrijke codes (het ordenen van de gegevens), ook zorgt het ervoor dat de omvang van de gegevens kan worden gereduceerd.<sup>31</sup> In deze stap heb ik de lijsten met de codes doorlopen. De belangrijkste codes (welke het meest voorkwamen) heb ik in deze fase als uitgangspunt genomen. Vervolgens heb ik gekeken welke codes hieronder pasten en welke ik buiten beschouwing moest laten. Tot de laatste groep behoorden vooral de codes die een enkele keer in de lijsten voorkwamen. Tevens heb ik bekeken of er in de lijsten sprake was van synoniemen. Deze heb ik uit de lijsten gefilterd.

Het resultaat van het axiaal coderen was een codeboom. Hierin waren de onderwerpen die uit de analyse naar voren waren gekomen gesorteerd. De 150 losse codes waren teruggebracht tot 3 hoofdcategorieën, met 11 hoofdcodes en 30 sub-codes. De codeboom is toegevoegd in bijlage 4.

Het selectief coderen was de laatste stap in het analyseproces van dit onderzoek. In deze fase worden alle onderzoeksgegevens weer in elkaar geschoven en wordt er structuur in aangebracht.<sup>32</sup> Deze fase kende bij mij niet een duidelijk begin en een eind. Na het opstellen van de codeboom had ik wel een idee over het centrale thema, maar ik kon er nog niet echt de vinger op leggen. Op een onverwacht moment kreeg ik hier wel een ingeving over en kon ik het centrale thema benoemen. In de tijd erna, ook tijdens het schrijven van mijn stuk, ben ik bezig geweest met het controleren van deze ingeving. Mijn inzicht over dit thema heb ik gedeeld met mijn scriptiebegeleider bij de Concernstaf. Zij was op dat moment ook bezig met een vraagstuk bij een van de sectoren en kon zich wel vinden in mijn bevindingen. We konden elkaar op dat moment goed aanvullen. Daarnaast heb ik, in verband met de naderende vakantie, begin juli een presentatie gegeven over de voorlopige uitkomsten van mijn onderzoek. Hierbij waren geïnteresseerden vanuit de organisatie aanwezig. Dit was ook een moment waarop ik bij de organisatie mijn inzichten kon testen. Dit zorgde ervoor dat ik werd gesterkt in mijn idee over het centrale thema.

---

<sup>29</sup> Boeije, 2005, 85.

<sup>30</sup> Boeije, 2005, 85.

<sup>31</sup> Boeije, 2005, 99-100.

<sup>32</sup> Boeije, 2005, 105.

## 2.5 Kwaliteitscriteria

Om een onderzoek werkelijk als wetenschappelijk te kunnen kenmerken dient het aan een aantal kwaliteitscriteria te voldoen. Twee belangrijke criteria zijn betrouwbaarheid en validiteit. In de volgende paragrafen wordt bij deze criteria stilgestaan.

### 2.5.1 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid van een onderzoek heeft betrekking op de herhaalbaarheid van het onderzoek. Wanneer sprake is van betrouwbaarheid zijn de onderzoeksresultaten zo min mogelijk van toeval afhankelijk. Wanneer dezelfde methoden worden gebruikt zouden de uitkomsten hetzelfde moeten zijn.<sup>33</sup>

De interviews die in het kader van dit onderzoek zijn afgenomen hebben allemaal met één persoon tegelijk plaatsgevonden. Voordat ik aan de interviews begon heb ik duidelijk bij de respondenten aangegeven dat de anonimiteit zou worden gewaarborgd. Op deze manier wilde ik stimuleren dat mensen zo eerlijk mogelijk zouden antwoorden en dat er geen sprake zou zijn van sociaal wenselijke antwoorden. Bij de analyse van de gespreksverslagen heb ik rekening gehouden met sociaal wenselijke antwoorden. Als gevolg hiervan kon ik één interview niet helemaal meenemen in de analyse. Alleen gedeelten van dit gesprek zijn uiteindelijk meegenomen.

Wanneer ik een interview had uitgewerkt heb ik deze naar de betreffende respondent teruggestuurd. De respondenten konden het verslag dan inzien en eventueel wat dingen aanpassen, nuanceren of nader toelichten. Op deze manier is een controle in het onderzoek ingebouwd. Respondenten hadden op deze manier de mogelijkheid om nog invloed uit te oefenen op de gegevens waarmee uiteindelijk gewerkt zou worden. Een aantal respondenten hebben wat aanvullingen gedaan.

Naast het terugleggen van de gehele verslagen is het gebruik van citaten in de eindrapportage ook geregeld teruggelegd bij de respondenten. Op die manier konden de respondenten controleren of ik dat wat zij gezegd hadden juist had geïnterpreteerd. Door bovenstaande manieren van controle toe te passen is de betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogd. Doordat de respondenten betrokken konden blijven bij het uiteindelijke gebruik van hun uitspraken heeft dit hen een gevoel van 'veiligheid' gegeven. Hierdoor waren zij denk ik eerlijker in de gesprekken dan wanneer dit niet het geval zou zijn geweest.

Tijdens de periode van onderzoek is ook het adviesbureau BMC bezig geweest met een onderzoek bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Zij bekeken waar de sector nu staat en waar mogelijkheden liggen voor doorontwikkeling van de sector. De presentatie van dit onderzoek vond plaats tijdens de periode waarin ik bezig was met interviews. Tijdens gesprekken bleek dat de respondenten enigszins gekleurd waren door dit rapport. Ze spraken met termen die in dit rapport terugkwamen. Aan de andere kant is het rapport ontstaan door met mensen van binnen en buiten de sector te spreken, en zijn de conclusies van dat rapport gebaseerd op die gesprekken. Wat dat betreft zou het de betrouwbaarheid niet aantasten, aangezien ze zelf voor input van dat rapport hebben gezorgd.

In eerste instantie wilde ik het rapport van BMC zelf niet lezen, aangezien het mij als onderzoeker zou kunnen kleuren. Maar omdat uiteindelijk bleek dat respondenten met termen uit dat onderzoek gingen spreken, heb ik ervoor gekozen om het uiteindelijk wel te lezen. Ik heb er wel altijd voor gewaakt om tijdens de interviews niet zelf in de termen van het onderzoek te gaan spreken. Op die manier heeft dat niet de betrouwbaarheid aangetast.

Bij de Dienst Concernstaf was ik tijdens mijn onderzoek als stagiair werkzaam. Een aantal keer ben ik daar gevraagd om aan te sluiten bij een vergadering om mee te denken over bepaalde vraagstukken. Vaak had dit te maken met het ontwikkelprogramma van de gemeente; waar mijn onderzoek ook onder viel. Ik heb altijd in de gaten gehouden dat mijn aanwezigheid bij deze vergaderingen niet door mijn rol als onderzoeker heen zou lopen. Bijvoorbeeld door niet bij vergaderingen aanwezig te zijn waar ook respondenten voor het onderzoek aan zouden

---

<sup>33</sup> Boeije, 2005, 145; Baarda & de Goede, 2001, 192.



deelnemen; zodat de respondenten mij ook echt als onderzoeker zouden zien en niet als collega. Ook heb ik bepaalde kennis die bij mij bekend was door die overleggen niet meegenomen in het onderzoek. Op die manier liepen mijn rollen als stagiair en onderzoeker niet door elkaar. Hierdoor is de betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogd; ook iemand die geen stagiair is zou het onderzoek kunnen uitvoeren.

Tot slot heb ik een soort logboek bijgehouden tijdens het onderzoeksproces. In mijn notitieblok maakte ik losse aantekeningen over dingen die mij waren opgevallen of ingevingen en losse ideeën die bij mij waren ontstaan. Op het moment dat ik aan de slag ging met het maken van een schrijfplan voor het uiteindelijke stuk heb ik deze aantekeningen er bij gepakt. Een aantal kon direct een plekje krijgen in het schrijfplan. Andere heb ik kunnen gebruiken bij het ordenen van mijn gedachten of het verder aanscherpen van bepaalde stukken.

### 2.5.2 Validiteit

Ook validiteit is een belangrijk kwaliteitscriterium voor wetenschappelijk onderzoek. Een onderzoek is valide wanneer de juiste methoden en technieken worden gebruikt. Hierdoor wordt er onderzocht wat ook werkelijk beoogd wordt te onderzoeken.<sup>34</sup>

In paragraaf 3.3 zijn de methoden van dataverzameling behandeld. Naast interviews is er ook gebruik gemaakt van observaties en een documentenanalyse. Het gebruik van meerdere methoden voor dataverzameling, en daarmee het gebruik van meerdere invalshoeken, wordt ook wel triangulatie, in dit geval methodische triangulatie, genoemd.<sup>35</sup> Het voordeel van het gebruik van verschillende methoden is dat de uitkomsten hiervan met elkaar kunnen worden vergeleken. Ze kunnen elkaar aanvullen en bevestigen of van elkaar verschillen en juist tegenspreken. Dit heeft in dit onderzoek waardevolle inzichten opgeleverd. Daarnaast is bij dit onderzoek ook gebruik gemaakt van theoretische triangulatie. Bij de opzet van het onderzoek is bijvoorbeeld een conceptueel kader geschreven waarin tegengestelde auteurs over organisatiecultuur en organisatieverandering werden behandeld. Dit heeft uiteindelijk invloed gehad op de topiclijst voor de interviews en daarmee op het onderzoek. De eenzijdigheid van één theorie is hierdoor voorkomen.

Dit onderzoek betreft een onderzoek naar ervaringen van beleidsmedewerkers en leidinggevenden. Om ervoor te zorgen dat echt de ervaringen werden onderzocht is tijdens de interviews gebruik gemaakt van een topiclijst in plaats van een vragenlijst. Hierdoor was er tijdens de interviews meer ruimte voor de geïnterviewde. De gedachten van de geïnterviewde waren hierdoor leidend in het gesprek. Naast dat dit past bij de vraagstelling naar ervaringen van respondenten past dit ook bij het kwalitatief interpretatief onderzoek. Door de topiclijst heb ik onderzocht wat ik ook beoogde te onderzoeken.

Een tweede zaak wat heeft gezorgd voor een valide onderzoek is dat ik de interviews heb opgenomen met een opnameapparaat. Dit verhoogt de kwaliteit van het onderzoek aangezien ik tijdens de interviews niet hoefde te selecteren wat wel of niet relevant was. Tevens zijn de gegevens niet vervormd aangezien de transcripties letterlijke uitwerkingen zijn. Verder hoefde ik mij tijdens de interviews nu alleen maar te concentreren op mijn vragen en de antwoorden van de respondenten. Dit is de kwaliteit van de gesprekken, en daarmee het onderzoek, ten goede gekomen.<sup>36</sup>

Dit onderzoek richt zich op de ervaringen van beleidsmedewerkers en leidinggevenden van twee sectoren. In hoofdstuk 1 bleek al dat de gehele organisatieontwikkeling een te breed onderwerp voor dit onderzoek was en dat ik, mede daarom, heb gekozen om te focussen op twee sectoren. Bij deze sectoren werken echter veel mensen met zeer uiteenlopende functies. Er is gekozen om het onderzoek alleen te richten op beleidsmedewerkers en leidinggevenden. Ten eerste omdat het onderzoek moest worden afgerond binnen een bepaald tijdsbestek en daarnaast omdat dit de mensen zijn die uiteindelijk ook werkelijk met elkaar zullen moeten gaan samenwerken. Door de focus van het onderzoek te beperken wordt het onderzoek wel meer

---

<sup>34</sup> Boeije, 2005, 145; Baarda & de Goede, 2001, 195.

<sup>35</sup> Boeije, 2005, 152.

<sup>36</sup> Boeije, 2005, 60.

valide. De kleinere focus zorgt ervoor dat echt diep kan worden ingegaan op de ervaringen. Het risico van een breed (en nietszeggend) onderzoek wordt hierdoor ingeperkt.

Bovenstaande zaken betroffen de interne validiteit van het onderzoek. Interne validiteit wordt onderscheiden van externe validiteit. Dit laatste heeft betrekking op de vraag of de conclusies van het onderzoek ook gelden voor niet onderzochte situaties.<sup>37</sup> Externe validiteit is niet van toepassing op dit onderzoek. Er is sprake van een casestudy (zie paragraaf 2.2). Dit onderzoek vond plaats in een specifieke situatie binnen één gemeente. Elders zijn de omstandigheden anders, wat maakt dat ook de uitkomsten anders zouden kunnen zijn. De conclusies uit dit onderzoek zijn daarom niet generaliserend en dus niet toepasbaar op andere situaties. Dit was echter ook niet de bedoeling van dit onderzoek.

---

<sup>37</sup> Boeije, 2005, 155.

### 3. THEORETISCH KADER

---

Na het formuleren van de vraagstelling en de uiteenzetting van de methodologie wordt in dit hoofdstuk ingegaan op relevante literatuur. Dit hoofdstuk vormt het kader, waarbinnen de resultaten uiteindelijk zullen worden geanalyseerd en ook betekenis zullen krijgen. Bovendien maakt dit hoofdstuk duidelijk wat eerder is verschenen over onderwerpen en thema's die binnen dit onderzoek centraal staan.

Allereerst zal worden ingegaan op de typologie van de gemeente. Dit wordt als eerste gedaan omdat dit invloed heeft op hoe de resultaten uiteindelijk kunnen worden geduid. Gemeenten worden vaak geassocieerd met bureaucratie. Bureaucratisme, het schrikbeeld van bureaucratie, en controle bleek een belangrijk thema in dit onderzoek. In een sub paragraaf wordt hierbij stilgestaan.

In de tweede paragraaf staat het thema organisatiecultuur centraal; dit is het eerste thema dat volgt uit de onderzoeksvraag. Eerst zal in algemene zin op het begrip worden ingegaan. Vervolgens worden twee auteurs behandeld van wie de opvattingen een centrale rol hebben gespeeld in het onderzoek: Schein en Bate. Een volgende sub paragraaf geeft aandacht aan het thema werkdruk; ook iets wat uiteindelijk een belangrijk (sub)thema bleek.

De derde paragraaf gaat in op het thema samenwerking. Net als organisatiecultuur volgt ook dit thema uit de onderzoeksvraag.

De laatste paragraaf betreft het thema empowerment. In de conclusie van dit onderzoek blijkt uiteindelijk dat dit het centrale thema binnen het onderzoek is. Om deze reden wordt in dit hoofdstuk ook op dit thema ingegaan.

#### 3.1 Typologie van de gemeente

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden binnen een gemeente. Het is van belang om te bekijken wat de literatuur zegt over dit type organisatie. Dat heeft namelijk invloed op hoe de resultaten kunnen worden geduid. In deze paragraaf wordt eerst een typologie van de gemeente weergegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de culturele waarden van een gemeente.

De gemeente is een dienstverlenende organisatie. Dienstverlenende organisaties zijn organisaties waar een gerichte transactie tussen uitvoerenden en klanten bepalend is voor het primaire proces.<sup>38</sup> Gastelaars beschrijft zes kenmerken voor de dienstverlenende organisatie ten opzichte van andere organisaties. Als eerste benoemt zij de morele beladenheid van de transacties met de klant. Morele waarden zijn altijd aanwezig omdat er sprake is van direct contact met de klant. Ten tweede wordt de bemoeizuchtige omgeving genoemd; dit kenmerk hangt samen met het eerste. Iedereen vindt wel iets van het werk van een dienstverlenende organisatie. Verder worden ambigue en tegenstrijdige doelstellingen als kenmerk genoemd; iets wat wordt veroorzaakt door de vaak moeilijk operationeel te maken doelstellingen. Verder benoemt Gastelaars nog de kenmerken zachte technologie (mensen), onnavolgbaarheid van het werk van de uitvoerenden en de inbreng van de klant. Allen verwijzen naar het feit dat er mensen zijn gemoeid met het verlenen of ontvangen van dienstverlening. Dit alles zorgt ervoor dat de uitkomst van de transactie minder voorspelbaar wordt.<sup>39</sup> Ook van der Aa en Elfring geven aan dat de aanwezigheid van de klant in het primaire proces voor onvoorspelbaarheid zorgt.<sup>40</sup> Een ander kenmerk van dienstverlenende organisaties is dat ze voor het management betrekkelijk onoverzichtelijk zijn. Managers streven naar overzicht, terwijl het feit dat er bij

---

<sup>38</sup> Gastelaars, 2003, 22.

<sup>39</sup> Gastelaars, 2003, 18-19.

<sup>40</sup> Van der Aa & Elfring, 2003, 90.

dienstverlening veel mensen gemoeid zijn zorgt voor onvoorspelbaarheid en daarmee onoverzichtelijkheid.<sup>41</sup>

Aan de hand van acht hoofdkenmerken maakt Gastelaars een indeling van zes typen dienstverlenende organisaties. De gemeente past in type 1, de selectiebureaucratie. Zoals Gastelaars aangeeft: *“Selectiebureaucratieën zijn regelgeleide dienstverleningsorganisaties, die hun ontstaan in de eerste plaats te danken hebben aan de verstatelijking van de verzorgingsarrangementen én aan de juridificering van de verhoudingen tussen overheid en burger en tussen de burgers onderling.”* Overheidsdiensten die in direct contact staan met de burgers vallen onder dit type.<sup>42</sup> Lipsky gebruikt voor dit type organisaties de term *street level bureaucracies*.<sup>43</sup>

Ook wanneer een andere indeling van organisaties wordt gebruikt, blijkt dat de gemeente duidelijk als een publieke organisatie is te typeren. Noordegraaf en Teeuw onderscheiden vier verschillende organisatorische posities. Deze vier posities worden bepaald door het type organisatie (publiek of privaat) en het type identiteit (publiek of privaat). De gemeente waar dit onderzoek is uitgevoerd bevond zich op het moment van het onderzoek duidelijk in een bestuurlijke positie; zowel organisatie als identiteit zijn als publiek te kenmerken. Bestuurlijke afwegingen en politiek-bestuurlijk management staan hierbij centraal.<sup>44</sup> Dit blijkt bijvoorbeeld duidelijk uit een strategiesessie waarbij ik aanwezig was; de bestuurlijke afwegingen (in de vorm van het collegeakkoord) waren hierbij leidend.

Toch was bij de gemeente ook een kleine verschuiving waar te nemen. Uit het programma ‘Werken aan Evenwicht’ blijkt dat de gemeente wil werken aan het sturen op resultaten. Dit zou eerder passen binnen de bedrijfsmatige positie, waar prestaties belangrijk worden gevonden.<sup>45</sup> De positie van de gemeente zal daarom waarschijnlijk in de toekomst meer richting deze bedrijfsmatige positie verschuiven.

### **3.1.1 Bureaucratisme en controle**

Uit het voorgaande blijkt dat de gemeente op het moment van onderzoek was te typeren als een publieke organisatie (selectiebureaucratie) met een publieke identiteit. Dit lijkt logisch op elkaar te volgen. Veel mensen associëren de gemeente (of een andere overheidsinstelling) met bureaucratie. Dit is echter niet verwonderlijk. Hiërarchie is in het openbaar bestuur als vanouds het dominante beginsel. Er is vaak sprake van gelaagde organisaties, dus organisaties met veel verschillende hiërarchische niveaus. Deze hiërarchie heeft te maken met de grootte van veel organisaties in het openbaar bestuur. Iedere leidinggevende kan maar een beperkt aantal mensen aansturen zonder dat dit ten koste gaat aan de kwaliteit hiervan; de zogeheten span of control. Om te zorgen voor een juiste span of control kennen veel publieke organisaties een sterke mate van gelaagdheid.<sup>46</sup> De sector Werk & Inkomen heeft meer medewerkers dan de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Dit zorgt er dan ook voor dat deze sector een grotere gelaagdheid kent.

Bovens onderscheidt drie verschillende typen organisatievormen: de bureaucratische, de professionele en de projectmatige organisatievorm.

De bureaucratische organisatievorm is de vorm die past bij de hiërarchie en het beeld dat veel mensen hebben bij overheidsinstellingen. Max Weber heeft dit begrip een neutrale betekenis gegeven. De bureaucratie is volgens hem een organisatie waarbij de structuur sterk hiërarchisch is ingericht. Taken worden voor zover mogelijk uitgesplitst en mensen worden ingehuurd op basis van hun expertise. Weber gaat uit van de rationele mens; relaties en emoties spelen geen

---

<sup>41</sup> Gastelaars, 2003, 21.

<sup>42</sup> Gastelaars, 2003, 151.

<sup>43</sup> Lipsky, 1980, 3.

<sup>44</sup> Noordegraaf & Teeuw, 2003.

<sup>45</sup> Noordegraaf & Teeuw, 2003.

<sup>46</sup> Bovens, 2001, 161.

rol in zijn uiteenzetting en hij geeft aan dat dit ook bij medewerkers van de bureaucratie niet het geval mag zijn.<sup>47</sup>

Dit beeld van de rationele mens komt ook naar voren wanneer Bovens de ambtelijke en de bedrijfsmatige cultuur tegenover elkaar zet. Hiertoe komt hij tot een overzicht waaruit de verschillen tussen beide culturen blijken:

	Ideaalbeeld	Schrikbeeld
<b>Ambtelijke waardeoriëntatie</b>	Onbaatzuchtigheid, onpartijdigheid, betrouwbaarheid, loyaliteit, dienstbaarheid, discretie, vertrouwen, belangeloosheid, plichtsbesef	Regelzucht, detaillisme, formalisme, traagheid, hokjesgeest, risicomijding, ongevoeligheid, conservatisme
<b>Bedrijfsmatige waardeoriëntatie</b>	Zakelijkheid, resultaatgerichtheid, slagvaardigheid, ondernemingszin, moed, risico zoekend en de bereidheid verantwoordelijkheid te dragen	Persoonlijk succesbejag, partijdigheid, vooringenomenheid, opportunisme, omkoopbaarheid, geritsel

48

In voorgaand overzicht komt duidelijk een aantal zaken terug die Weber noemt in zijn beschrijving van de bureaucratie: onpartijdigheid, betrouwbaarheid, discretie, belangenloosheid, plichtsbesef. Dit zijn waarden die bij de bureaucratie passen, en volgens Bovens in de ambtelijke waardeoriëntatie horen.

Bovens beschrijft ook het schrikbeeld van een ambtelijke organisatie. Dit is wat ervoor zorgt dat mensen de gemeente (of een andere overheidsinstelling) associëren met bureaucratie. Het is een vergaande vorm van bureaucratie. Waar in de volksmond zowel het ideaalbeeld als het schrikbeeld met bureaucratie wordt aangeduid, gebruiken bestuurskundigen een andere term voor het schrikbeeld. Het schrikbeeld betreft bureaucratisme: een vergaande vorm van bureaucratie. Bovens geeft aan dat bureaucratisme *“op den duur leidt tot afwenteling van verantwoordelijkheid, tot fragmentering van het optreden, tot ontmoediging van het eigen initiatief of tot verstarren, risicomijding en de-humanisering.”*<sup>49</sup>

Bureaucratie gaat vaak samen met controle. Mintzberg geeft aan dat dit de ‘obsessie’ is van de machinebureaucratie. Van de top tot laag in de organisatie; men heeft een mentaliteit van controle. Er zijn twee redenen te noemen die deze focus op controle verklaren:

- Controle dient om alle onvoorspelbaarheden te minimaliseren. Zo heeft de organisatie hier weinig tot geen last van en kan men gewoon doordraaien.
- Bureaucratie gaat vaak samen met tegenstrijdigheden. Door controle worden ook deze geminimaliseerd.<sup>50</sup>

### 3.2 Organisatiecultuur

In de voorgaande paragraaf werd ingegaan op de ambtelijke waardeoriëntatie. Hiermee werd impliciet ook ingegaan op de organisatiecultuur van de gemeente en de ideeën die hierin dominant zijn. In deze paragraaf wordt apart ingegaan op dit thema. Dit zorgt voor verdere verdieping en bovendien is het één van de thema’s die uit de onderzoeksvraag volgt.

<sup>47</sup> Weber, 1991, 196-203.

<sup>48</sup> Bovens, 2001, 163.

<sup>49</sup> Bovens, 2001, 166-167.

<sup>50</sup> Mintzberg, 1983, 167.

In de literatuur zijn veel verschillende omschrijvingen en definities van het begrip organisatiecultuur te vinden. Er zijn hierin twee benaderingen te onderscheiden: de organisatie *heeft* een cultuur of de organisatie *is* een cultuur.<sup>51</sup>

De benadering dat een organisatie een cultuur heeft past binnen de *instrumentele benadering*. Hier wordt cultuur gezien als een instrument voor het management om organisaties te veranderen. Het is in die zin gelijk aan bijvoorbeeld de strategie van een organisatie.<sup>52</sup> Kunda beschrijft de gang van zaken binnen een High-Tech bedrijf in de Verenigde Staten. Het management probeert door middel van normatieve controle een sterke gedeelde cultuur te creëren.<sup>53</sup> Binnen dit High-Tech bedrijf wordt dus een instrumentele benadering gehanteerd.

De Man heeft kritiek op het hanteren van deze benadering. Hij geeft aan dat de organisatiecultuur niet een 'ding' is dat door de manager kan worden beïnvloedt. Er is niet één cultuur, maar er gelden binnen een organisatie verschillende contexten, opvattingen, regels en routines. De manager staat in wisselwerking met de mensen in de organisatie en de omgeving.<sup>54</sup>

De opvattingen van de Man passen bij de benadering dat de organisatie een cultuur is. Deze benadering wordt de *interpretatieve benadering* genoemd. Organisationsculturen zijn het resultaat van een continu proces van 'sense-making' door de medewerkers. Hierdoor heeft een organisatiecultuur altijd een onvoorspelbare kant en is het onmogelijk deze te controleren en te sturen.<sup>55</sup> Ook de context speelt in deze benadering een rol: organisaties worden ook gevormd door wat er buiten de organisatiegrenzen gebeurt.

Joanne Martin maakt onderscheid in drie verschillende manieren hoe naar de cultuur van een organisatie kan worden gekeken.<sup>56</sup>

Als eerste heeft Martin het over het *integration perspective*. Dit perspectief gaat ervan uit dat een organisatie één cultuur heeft, er is sprake van consensus over de gehele organisatie en ambiguïteit is niet aanwezig. Daarnaast heeft Martin het over het *differentiation perspective*. Dit perspectief gaat er niet van uit dat er consensus over de gehele organisatie bestaat. Consensus is wel aanwezig maar op een lager niveau; bijvoorbeeld op het niveau van afdelingen. Hierdoor bestaat de organisatie eigenlijk uit verschillende subculturen. Binnen de subculturen is ambiguïteit niet aanwezig. Tot slot benoemt Martin het *fragmentation perspective*. Waar de andere twee perspectieven ambiguïteit minimaliseren is in dit perspectief ambiguïteit duidelijk aanwezig. De cultuur is niet iets wat vaststaat. Afhankelijk van de situatie en de personen zal de cultuur continu anders zijn.<sup>57</sup>

De gemeente waar dit onderzoek is uitgevoerd, heeft voorkeur voor het *integration perspective*. Uit een presentatie aan leidinggevenden binnen de gemeente blijkt dat gestreefd wordt naar één cultuur.<sup>58</sup> En ook uit de 100-dagen brief van de gemeentesecretaris blijkt deze voorkeur: "Over drie jaar zijn we in denken en doen één organisatie."<sup>59</sup>

Zoals eerder aangegeven pleit Martin ervoor om de organisatiecultuur vanuit drie perspectieven te bekijken. Op die manier kan recht worden gedaan aan de complexe werkelijkheid.<sup>60</sup> In dit onderzoek is vanuit verschillende perspectieven gekeken naar de culturen van de sectoren die centraal staan in dit onderzoek. De theorieën van twee auteurs worden in de volgende subparagrafen uiteengezet.

---

<sup>51</sup> Bolman & Deal, 2003, 243.

<sup>52</sup> Demers, 2007, 75.

<sup>53</sup> Kunda, 2006.

<sup>54</sup> De Man, 2009, 31-32.

<sup>55</sup> Demers, 2007, 76.

<sup>56</sup> Martin, 2002, 94.

<sup>57</sup> Martin, 2002, 94.

<sup>58</sup> Gemeente, 2011b.

<sup>59</sup> Gemeente, 2010e, 4.

<sup>60</sup> Martin, 2002, 102.

### 3.2.1 Drie niveaus van organisatiecultuur

De auteur Edgar Schein maakt onderscheid in drie niveaus van de organisatiecultuur. Als eerste heeft hij het over de artefacten. Hiermee bedoelt hij de zichtbare organisatiestructuren en processen, zoals de gebouwen, werkprocessen, omgangsvormen, verhalen, ceremonies etc. Deze artefacten zijn binnen een organisatie gemakkelijk te observeren. Het gaat bijvoorbeeld om de vraag of vergaderingen achter gesloten deuren plaatsvinden of niet. Voor het ontcijferen van de artefacten zijn de overige niveaus nodig. Het tweede niveau betreft de expliciet geformuleerde waarden. Dit is vaak terug te zien in de missie van de organisatie; het gaat om waarden die expliciet zijn vastgelegd. Het derde niveau heeft betrekking op de onderliggende basisassumpties. Hierbij gaat het om de onderliggende waarden. Deze zijn totaal niet zichtbaar en men is zich er ook niet bewust van dat deze aanwezig zijn.<sup>61</sup>

Om een effectieve cultuurverandering door te voeren dient men, volgens Schein, in te spelen op het niveau van de basisassumpties. Deze hebben namelijk grote invloed op hoe de andere niveaus tot uiting komen.<sup>62</sup> Hij gaat ervan uit dat de cultuur van een organisatie kan worden gestuurd door het management. Door middel van voorbeeldgedrag kunnen leidinggevendens ervoor zorgen dat medewerkers 'de nieuwe cultuur' ook omarmen. Schein plaatst daar wel als kanttekening bij dat niet alle veranderingen op deze manier kunnen plaatsvinden. Soms is het beter om de organisatiecultuur te beïnvloeden via de structuur, technologie of procedures van de organisatie.<sup>63</sup>

De benadering van Schein, dat de cultuur van een organisatie kan worden gestuurd door het management, past binnen het *integration perspective* van Martin. Dit perspectief gaat uit van een organisatie waar sprake is van consensus, duidelijkheid en geen ambiguïteit.<sup>64</sup> Dit perspectief biedt dan ook geen ruimte voor subculturen. Hetzelfde kan over de benadering van Schein worden gezegd: zijn theorie gaat uit van verschillende lagen in de organisatiecultuur, maar deze lagen gelden wel voor de gehele organisatie. Er wordt geen onderscheid gemaakt in subculturen. Volgens zijn theorie kunnen verschillende afdelingen dus niet verschillende centrale waarden hebben.

Zoals eerder gesteld sluit de theorie van Schein aan bij de gedachte binnen de gemeente. Men ziet, net als Schein, de organisatiecultuur als iets dat van bovenaf kan worden opgelegd. Er wordt gestreefd naar één gezamenlijke cultuur; iets wat past binnen de gedachtegang van Schein. Deze theorie is gebruikt om te bekijken of de culturen van de betreffende sectoren zo verschillend zijn als door veel mensen binnen de gemeente wordt gezegd. Door naar de artefacten, waarden en basisassumpties te kijken werd getracht dit te bereiken.

### 3.2.2 'Thinking culturally'

De auteur die ook in dit onderzoek centraal zal staan is Paul Bate. Hij heeft het over zogenoemde culturele 'isms' die in iedere organisatie aanwezig zijn. Met deze term doelt hij op de vicieuze cirkels waar organisaties zich in bevinden; de gedachten en patronen welke ten grondslag liggen aan de organisatiecultuur. Deze 'isms' zijn volgens Bate bij iedere organisatie aanwezig. Het zijn 'collective mindsets' die in een vroegere situatie functioneel waren, maar in een nieuwe situatie niet meer die functie hebben.<sup>65</sup> Volgens Bate zorgen 'isms' ervoor dat organisaties niet meer letten op externe ontwikkelingen; ze zijn op het interne gericht. Dit zorgt er eveneens voor dat de vicieuze cirkels in stand blijven.<sup>66</sup>

De 'isms' passen binnen wat Bate noemt 'thinking culturally'. Hij geeft aan dat een organisatie een cultuur is; iets wat past binnen de interpretatieve benadering. 'Thinking culturally' is volgens Bate denken over organisaties als sociale werelden en als geconstrueerde werelden.<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup> Tennekes, 2003, 78-79.

<sup>62</sup> Sarizeybek e.a., 2010, 24-25.

<sup>63</sup> De Man, 2009, 27.

<sup>64</sup> Martin, 2002, 95.

<sup>65</sup> Bate, 1995, 96-97.

<sup>66</sup> Bate, 1995.

<sup>67</sup> Bate, 1995, 14-15.



De 'thinking culturally' opvatting past niet bij de opvatting van Schein; hij past meer binnen de opvatting 'thinking about culture'.

Waar Schein past binnen de instrumentele benadering past de opvatting van Bate meer bij de interpretatieve benadering. Hij is goed te koppelen aan het *fragmentation perspective* van Martin. De begrippen ambiguïteit en complexiteit komen continu terug in zijn betoog. Zo houdt hij in hoofdstuk zeven van zijn boek een uiteenzetting over de te volgen strategie voor de verandering van de organisatiecultuur. Hierbij komt echter steeds naar voren dat men zich bewust moet zijn van onvoorspelbaarheden, onregelmatigheden en turbulentie.<sup>68</sup> De termen complexiteit en ambiguïteit passen ook goed binnen het *fragmentation perspective* van Martin. Binnen dit perspectief staat ook ambiguïteit centraal. De cultuur verandert continu, afhankelijk van de situatie.<sup>69</sup>

De theorie van Bate is, net als de theorie van Schein, in dit onderzoek gebruikt. Deze was bruikbaar omdat aan de hand van het concept van de 'isms' kon worden bekeken of betrokkenen van de verschillende sectoren er verschillende overtuigingen op na houden. Bekeken kon worden wat de overtuigingen van de betrokkenen zijn waar het de organisatiecultuur en de geplande samenwerking betreft. Doordat Bate naast Schein is gebruikt in dit onderzoek was zowel oog voor continuïteit (Schein) als voor ambiguïteit (Bate).

### 3.2.3 Werkdruk

Binnen dit onderzoek bleek, waar het de cultuur van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling betrof, de werkdruk een belangrijk thema. Deze werkdruk zal zich niet zomaar oplossen, vooral omdat in de toekomst meer taken met minder middelen moeten worden uitgevoerd. Omdat de werkdruk in dit onderzoek een belangrijk thema is, zal hier in deze sub paragraaf verder op in worden gegaan.

Werkdruk betreft de combinatie van werktempo en werkhoeveelheid. Werkdruk is dus de hoeveelheid werk die binnen een bepaalde tijd af moet zijn.<sup>70</sup> Werkdruk kent een aantal signalen. Wanneer hier binnen een organisatie sprake van is, kan een hoge werkdruk aan de orde zijn. Genoemde signalen zijn structureel overwerk, kwaliteitsproblemen, fouten, een slechte/geprikkelde sfeer op het werk, verzuim en personeelsverloop.<sup>71</sup>

Behalve signalen om werkdruk te herkennen, zijn er ook een aantal oorzaken te noemen die ten grondslag liggen aan werkdruk in een organisatie. Er wordt onderscheid gemaakt in werk gebonden en persoonsgebonden factoren.<sup>72</sup> Hier wordt alleen ingegaan op de werk gebonden factoren. In dit onderzoek staan namelijk de ervaringen van een bepaalde groep medewerkers centraal. Het gaat te ver om in te gaan op persoonlijke eigenschappen en wat die eventueel te maken hebben met de ervaren werkdruk.

De mogelijke oorzaken kunnen worden ingedeeld in vier categorieën:

- Arbeidsinhoud. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan eentonig of te veel werk, te moeilijk of te makkelijk werk, de planning van het werk of werk met te weinig of te veel autonomie of regelmogelijkheden.
- Werkomgeving. Lawaai, onveiligheid en de temperatuur zijn zaken die binnen deze categorie vallen.
- Arbeidsverhoudingen. Wanneer sprake is van weinig zeggenschap, een autoritaire stijl van leidinggeven of een niet goed functionerend werkoverleg, dan valt dit onder deze categorie.

---

<sup>68</sup> Bate, 1995, 146-149.

<sup>69</sup> Martin, 2002, 95.

<sup>70</sup> Stichting van de Arbeid, 2000, 7; van Veldhoven e.a., 1999, 12.

<sup>71</sup> Stichting van de Arbeid, 2000, 21.

<sup>72</sup> Kaaij & de Kruif, 1998, 32.



- Arbeidsvoorwaarden. De beloning en de opleidings- en loopbaanmogelijkheden staan centraal in deze categorie.<sup>73</sup>

Om werkdruk aan te pakken binnen een organisatie kunnen verschillende maatregelen worden genomen. Het werk kan bijvoorbeeld worden verdeeld over meer mensen en opleiding en scholing kan worden aangeboden. Echter is er bij de gemeente sprake van de situatie dat meer werk met minder middelen moet worden gedaan. De hiervoor genoemde opties zijn daarom waarschijnlijk geen realistische opties. Eerder kan worden gedacht aan het verbeteren van communicatie of het aanpakken van de organisatie van het werk. Hierbij doelt men op samenwerking van afdelingen of leidinggevendenden.<sup>74</sup> Dit is juist wat men bij de gemeente van plan is.

### 3.3 Samenwerking

Volgend uit de onderzoeksvraag is samenwerking, naast de organisatiecultuur, een tweede thema wat belangrijk is in dit onderzoek. In deze paragraaf zal hier op in worden gegaan.

Samenwerking zorgt ervoor dat een taak wordt volbracht in een dynamiek die niet aanwezig is wanneer iemand alleen te werk gaat. Maar wat zorgt er voor dat een samenwerking uiteindelijk succesvol verloopt? Larson en LaFasto deden hier onderzoek naar en kwamen met verschillende factoren die het succes van samenwerking bepalen. Het gaat hier om zeer uiteenlopende factoren, zoals de competente mensen, afspraken over commitment, de juiste manier van leiderschap maar ook het 'echte' teamwerk.<sup>75</sup> Ook Visser geeft aan dat goed teamwerk in hoge mate de kwaliteit van het werk en de snelheid en efficiency waarmee het wordt uitgevoerd bepaald. *"Voor het samenwerken is het 'klikken' in de onderlinge afstemming en de onderlinge verstandhouding een belangrijke factor."*<sup>76</sup>

Teamwerk en samenwerking zijn twee aparte termen; het is echter maar de vraag of ze beiden naar een ander fenomeen verwijzen. In de literatuur worden van de begrippen geen definities gegeven die laten zien dat de termen naar iets anders verwijzen. Daarom is in het woordenboek bekeken wat onder deze begrippen wordt verstaan. Daar staan weliswaar twee verschillende beschrijvingen in, deze komen in praktijk op hetzelfde neer. Bovendien verwijzen in het woordenboek de termen ook naar elkaar, waardoor voorgaande nog meer wordt onderbouwd.<sup>77</sup> Omdat beide termen naar hetzelfde verwijzen is in dit onderzoek gekozen de term samenwerking continu te hanteren. Hierbij is aangesloten op de terminologie die binnen de gemeente wordt gebruikt.

Homan schrijft dat steeds meer werk in teamverband wordt verricht. Daarmee wordt samenwerking steeds belangrijker voor ons werkende leven. De reden dat steeds meer werk door teams wordt gedaan is dat zij taken en projecten kunnen uitvoeren die individuen nooit alleen hadden aangekund.<sup>78</sup>

Deze stelling sluit aan bij de redenen van de geplande samenwerking tussen de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen. Samenwerking wordt aangegaan omdat een opdracht moet worden uitgevoerd die niet door de sectoren apart kan worden opgepakt. Men heeft elkaar nodig om uiteindelijk tot goed beleid te komen. Het werk zal gezamenlijk moeten worden opgepakt.

---

<sup>73</sup> Kaaij & de Kruif, 1998, 40-41.

<sup>74</sup> Stichting van de Arbeid, 2000, 16.

<sup>75</sup> Larson & LaFasto, 1989, 59-87.

<sup>76</sup> Visser, 1995, 141.

<sup>77</sup> Van Dale, 1996, 861 & 994.

<sup>78</sup> Homan, 2007, 2; Parnell, 1996, 1.

Vroemen beschrijft in zijn boek dat een team, en daarmee samenwerking, niet zomaar ontstaat. Er moet sprake zijn van een soort 'magie' voor een team echt toegevoegde waarde levert. Hij heeft een aantal randvoorwaarden benoemd die het vormen van een team kunnen helpen:

- Het is belangrijk om heldere doelstelling(en) te formuleren. Dit zorgt ervoor dat iedereen van het team weet waar hij of zij aan toe is. Het geeft een team zin en identiteit. Verder is het ook belangrijk om over resultaten te spreken. Mocht het nodig zijn, kunnen teamleden elkaar hier op aanspreken.
- Vroemen benoemt ook de gezamenlijke verantwoordelijkheid als randvoorwaarde. Mensen moeten werkelijk betrokken raken bij het doel van de samenwerking. Om dit te bereiken moet ervoor gezorgd worden dat iedereen invloed heeft in het team; zowel op het eindresultaat als de werkwijze.
- De derde succesfactor betreft de open communicatie. Dit is de smeeroil van het team; zonder communicatie is er geen mogelijkheid tot samenwerking. Communicatie bevordert de onderlinge verhoudingen in een team maar zorgt er ook voor dat men een taak effectief kan volbrengen.
- Wederzijds respect is ook van belang. Een team bestaat vaak uit mensen met verschillende talenten en beperkingen. Wederzijds respect zorgt ervoor dat hier optimaal gebruik van kan worden gemaakt. Bovendien zorgt een veilige werksituatie ervoor dat alle teamleden het beste uit zichzelf kunnen halen.
- Flexibiliteit blijkt ook een belangrijke randvoorwaarde. Wanneer iets niet loopt zoals gepland zal een team zich moeten aanpassen om toch de doelstelling te halen. Flexibiliteit heeft ook een direct voordeel: het team blijft zich ontwikkelen. Het leren wordt bevorderd door continue nieuwe situaties.
- Tot slot wordt het tonen van initiatief ook een succesfactor genoemd. Wanneer er uiteindelijk geen actie wordt ondernomen zal het team alsnog de gestelde doelen niet halen. Hier wordt vooral bedoeld dat actieve medewerkers meer gewenst zijn dan passieve en dat men zaken uit zichzelf oppakt.<sup>79</sup>

De opsomming van Vroemen past bij de instrumentele benadering. De auteur lijkt ervan uit te gaan dat een team een 'ding' is. Managers of leidinggevenden zouden in dat geval, net als met de organisatiecultuur, een team kunnen samenstellen en als instrument gebruiken om bepaalde doelen te bereiken.

De auteurs Tyler en Parker deden onderzoek naar het verband tussen teamwork en organisatiecultuur in verzorgingstehuizen. Hieruit bleek dat wanneer er sprake is van veel teamwork en samenwerking, collega's positiever over elkaar oordelen dan wanneer dit niet het geval is. Dit heeft vervolgens positieve invloed op de prestaties van het team. Het belang van samenwerking wordt hierdoor onderstreept. Tyler en Parker laten zien dat samenwerking en organisatiecultuur niet op zichzelf staan. Beide worden door elkaar beïnvloedt. Ze gaan daarmee niet uit van de instrumentele benadering, maar passen meer in de interpretatieve sfeer.<sup>80</sup> Ook Raeymakers laat in zijn studie zien dat de cultuur binnen een organisatie het handelen van personen bepaald. Ook hij laat een duidelijke wisselwerking zien tussen cultuur en individu.<sup>81</sup>

Ondanks dat Tyler en Parker passen binnen die interpretatieve benadering maken ze bij hun onderzoek ook gebruik van de randvoorwaarden die door Vroemen zijn geformuleerd.<sup>82</sup> Dit laat zien dat deze randvoorwaarden niet binnen één benadering vallen, maar bij beide opvattingen zijn te gebruiken. Daarom wordt deze indeling als kader voor dit onderzoek gebruikt; ook al lijkt het in eerste instantie alleen verband te hebben met de instrumentele benadering.

---

<sup>79</sup> Vroemen, 1997, 30-43.

<sup>80</sup> Tyler & Parker, 2010, 47.

<sup>81</sup> Raeymakers, 2009, 25.

<sup>82</sup> Tyler & Parker, 2010, 41.

### 3.4 Empowerment

De gemeente waar dit onderzoek is uitgevoerd heeft tot doel om twee sectoren intensiever met elkaar te laten samenwerken. In de vorige paragraaf is uitgebreid op het thema samenwerking ingegaan, en kwamen ook de randvoorwaarden voor goede samenwerking naar voren. Er is echter nog een belangrijke voorwaarde nodig voordat mensen, en daarmee sectoren, zelfstandig gaan samenwerken: het empowerment van de medewerkers. Deze term verwijst naar de mate waarin medewerkers zelf beslissingen kunnen nemen. In deze paragraaf wordt bij dat thema stilgestaan. Dit wordt tevens gedaan omdat in de conclusie van dit onderzoek zal blijken dat dit het centrale thema van dit onderzoek is.

Dat empowerment van medewerkers überhaupt belangrijk is in organisaties blijkt uit een boek van de auteurs Bolman en Deal. Zij geven een overzicht van de principes die de basis vormen van goed strategisch personeelsmanagement. Behalve de juiste mensen in te huren en hen te behouden wordt hier ook het empoweren van de medewerkers genoemd.<sup>83</sup>

Ook voor de term empowerment is een veelheid aan definities te vinden in de literatuur. Empowerment in organisaties kan als volgt worden omschreven: medewerkers in staat stellen meer verantwoordelijkheid en autonomie op zich te nemen door opleiding, vertrouwen en morele steun. Dit zorgt ervoor dat medewerkers gemakkelijker zelf beslissingen kunnen nemen.<sup>84</sup> Gershon voegt hier aan toe dat het gedrag dat bij empowerment 'hoort' ervoor zorgt dat zowel de organisatie als het individu verder wordt ontwikkeld.<sup>85</sup>

Het management in een organisatie die streeft naar empowerment, streeft ernaar dat alle medewerkers leiding geven en dat dit niet alleen is weggelegd voor een select groepje. Iedereen heeft de juiste opleiding, middelen en vrijheid om het werk op de beste manier uit te voeren. Informatie wordt, ook om die reden, met iedereen gedeeld. Dat zorgt er tevens voor dat iedereen zich medeverantwoordelijk voelt voor de prestaties van de organisatie.<sup>86</sup>

Echter, in veel organisaties is de klassieke opvatting nog van toepassing. De leidinggevende vertelt wat er moet gebeuren en dit wordt uitgevoerd door de medewerkers. Dit zorgt alles behalve voor empowerment: medewerkers worden afhankelijk van hun baas en zij gaan zich hier ook naar gedragen.<sup>87</sup> Empowerment vraagt dus om aanpassing van zowel het management als de medewerkers.

Of in een organisatie wel of niet sprake is van empowerment zorgt voor aanzienlijke verschillen. Dit blijkt ook uit een studie van van Outshoorn en Thomas. Zij hebben de kenmerken van medewerkers die werken in een organisatie waar sprake is van empowerment afgezet tegen de kenmerken van medewerkers die werken in een organisatie waar geen sprake is van empowerment (ook wel disempowerment genoemd). De kenmerken van beide 'type' medewerkers wordt in de tabel op de volgende pagina weergegeven:

---

<sup>83</sup> Bolman & Deal, 2003, 136.

<sup>84</sup> Murrell & Meredith, 2000, 1; Lashley, 2003, 163.

<sup>85</sup> Gershon, 2006, 2.

<sup>86</sup> Murrell & Meredith, 2000, 2.

<sup>87</sup> Bolman & Deal, 2003, 144.

<b>Empowerment</b>	<b>Disempowerment</b>
Accepting responsibility	Avoiding taking responsibility
Being active	Being passive
Boldness	Timidity
Creative	Conventional
Energetic	Lethargic
Enjoys life	Gets little joy out of life
Happy	Depressed and miserable
Healthy	Many healthy problems
Imaginative	Dull and unimaginative
Independent	Dependent
Individualistic	Conforming
Innovative	Sticks to routines
Interested	Dull and boring
Motivated	Unmotivated
Prepared to take risks	Reluctant to take risks
Observant	Unobservant
Satisfied with job	Frustrated in job
Sensitive to subtleties	Not sensitive to subtleties
Uses intelligence to the full	Does not use intelligence to the full
Uses full potential as a human being	Uses only a fraction of potential

88

Uit bovenstaande tabel komen de verschillen tussen beide 'type' medewerkers duidelijk naar voren. Er zijn 20 uitersten benoemd die bij empowerment of disempowerment horen. Maar wat zorgt er nou eigenlijk voor dat er in een organisatie sprake is van disempowerment? Conger en Kanungo hebben een model ontwikkeld waarin de vijf fasen van het proces naar empowerment worden uiteengezet. De eerste fase betreft de oorzaak van disempowerment. Zij geven vier typen oorzaken aan:

- Oorzaken die volgen uit de inrichting van de organisatie. Disempowerment doet zich vaak voor bij organisaties die veel bureaucratische procedures kennen, een organisatie met veel verschillende lagen (hiërarchie) en een organisatie met een duidelijke focus op controle.
- De manier waarop wordt leidinggegeven. Een autocratische manier van leidinggeven remt medewerkers te komen met eigen ideeën etc.
- Het beloningssysteem. Dit is het geval wanneer dit zo is ingericht dat de verkeerde persoon wordt beloond voor een bepaalde prestatie.
- Het type werk. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van gestandaardiseerde werkzaamheden krijgen medewerkers niet het gevoel dat zij ergens een verschil kunnen maken.<sup>89</sup>

Om te zorgen voor empowerment in een organisatie is in eerste instantie het management aan zet. Empowerment nastreven betekent bijvoorbeeld dat er ruimte wordt gegeven aan de capaciteiten van medewerkers, het aanmoedigen van medewerkers en het investeren in scholing.<sup>90</sup> Dit zijn zaken die in eerste instantie door het management van een organisatie dienen te worden uitgevoerd of geïnitieerd. Toch hebben de medewerkers ook een bijdrage in het geheel. Het is belangrijk te vragen naar de behoeften van de medewerkers<sup>91</sup>, maar de medewerkers dienen hier wel een respons op te geven. Zij moeten aangeven waar zij wel of niet

<sup>88</sup> Van Outdshoorn & Thomas, 1993 in: Lashley, 2001, 12.

<sup>89</sup> Conger & Kanungo, 1988 in: Lashley, 2001, 25.

<sup>90</sup> Murrell & Meredith, 2000, 20-25.

<sup>91</sup> Murrell & Meredith, 2000, 100.

behoefte aan hebben en of zij vinden dat het management prettig functioneert. Ook het management heeft feedback nodig om in het vervolg beter te kunnen presteren.

Er zijn echter een aantal zaken die medewerkers tegenhouden om de verandering naar empowerment aan te gaan. Ze vinden dat ze niet genoeg keuzeruimte hebben; kunnen bijvoorbeeld niet meebeslissen over de uiteindelijke werkvorm. Ook kan een gebrek aan vertrouwen soms een barrière zijn; ze geloven niet dat de organisatie werkelijk naar empowerment toe wil werken. Daarnaast zijn de statusverschillen in de organisatie en het gevoel dat men niet wordt gesteund door de organisatie ook redenen voor medewerkers om niet in empowerment te geloven. Dit laatste heeft vooral betrekking op de lange termijn. Het management dient in de gaten te houden dat op de lange termijn ook rekening gehouden wordt met empowerment. Is dit niet het geval, dan kan disempowerment zelfs versterkt worden.<sup>92</sup>

Bovenstaande barrières voor empowerment hebben allemaal te maken met hoe het management omgaat met de medewerkers en het onderwerp. Dit versterkt de stelling dat het management eerst aan zet is. Het is belangrijk vertrouwen te winnen van medewerkers om vervolgens samen verder te werken aan empowerment.

---

<sup>92</sup> Lashley, 2001, 32-33.

## 4. RESULTATEN

---

Zoals eerder aangegeven was ik, naast mijn onderzoek bij de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen, stagiair bij de Concernstaf van dezelfde gemeente. Ik was dagelijks bij de gemeente aanwezig en heb hierdoor veel medewerkers binnen de gemeente leren kennen. Vaak waren zij nieuwsgierig naar het onderwerp van mijn onderzoek. Wanneer ik probeerde uit te leggen waar mijn onderzoek over ging kon ik vaak niet eens uitpraten. Op *“Mijn onderzoek gaat over de culturen van Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen en...”* volgde vaak meteen een reactie als *“O, dan ga je zeker verschillen tegenkomen!”* of *“Het is goed dat daar eens naar gekeken wordt!”*. Deze reacties kwamen lang niet altijd van mensen die werkzaam waren bij een van de sectoren. De uitspraken versterkten dat wat uit de oriënterende gesprekken met de sectorhoofden naar voren was gekomen: er wordt gesproken over verschillende culturen tussen deze sectoren.

In hoofdstuk 1 werd de doelstelling van dit onderzoek weergegeven. Het doel was om inzicht te geven in hoe de medewerkers van de beide sectoren de cultuur ervaren en hoe ze tegen de toekomstige samenwerking aankijken. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag heb ik een onderzoek uitgevoerd volgens de methoden die in hoofdstuk twee staan beschreven.

Voordat in het volgende hoofdstuk de conclusie van het onderzoek wordt weergegeven, zal in dit hoofdstuk eerst worden ingegaan op de resultaten. Dit hoofdstuk geeft daarmee een eerste indruk over wat in dit onderzoek naar voren is gekomen. De bevindingen zullen aan de hand van drie paragrafen gepresenteerd worden. Deze paragrafen volgen uit de vraagstelling en omvatten de volgende onderwerpen:

- de ervaren cultuur van Maatschappelijke Ontwikkeling
- de ervaren cultuur van Werk & Inkomen
- de ervaringen met de plannen voor samenwerking

In de volgende paragrafen zal naar voren komen dat de respondenten van de verschillende sectoren de cultuur verschillend ervaren. Grofweg kan gezegd worden dat de ene sector vooral formele kenmerken heeft en dat deze bij de andere sector minder aanwezig zijn. Zo wordt de sector Werk & Inkomen bijvoorbeeld gekenmerkt door een duidelijke top-down aansturing en is het thema ‘familiecultuur’ op de sector Maatschappelijke Ontwikkeling van toepassing. Opmerkelijk is dat hoe verschillend de culturen ervaren worden, er wel eensgezindheid is met betrekking tot de komende samenwerking. Respondenten staan hier positief tegenover, al benoemen zij wel een aantal randvoorwaarden.

### 4.1 De cultuur van Maatschappelijke Ontwikkeling

#### 4.1.1 Familiecultuur

De term familiecultuur blijkt kenmerkend voor de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Respondenten geven aan dat zij de sfeer binnen de sector erg goed vinden. Mensen kunnen het over het algemeen goed met elkaar vinden. Een aantal respondenten geeft aan dat men ook persoonlijk met elkaar betrokken is. Voorbeelden van gezamenlijke etentjes zijn tijdens de interviews de revue gepasseerd. De goede sfeer komt ook in het volgende citaat terug:

*“Maar de sfeer is echt hartstikke goed. Daar zal je geen problemen tegen het lijf lopen.”*

Het tweede gedeelte van dit citaat geeft aan dat de goede sfeer niet voor problemen zal zorgen. Hiermee bedoelt deze respondent te zeggen dat die goede sfeer zal bijdragen aan de samenwerking; zowel binnen de sector als daarbuiten, bijvoorbeeld met Werk & Inkomen. Meer respondenten (van beide sectoren) gaven aan dat zij goed met collega’s door één deur kunnen. Dit werkt wat hen betreft op een positieve manier door in mogelijke samenwerking.

Ook bij een teamoverleg waar ik bij aanwezig was, kon ik zien dat er sprake was van een goede sfeer. Vooral aan het begin en het eind van het overleg werden over en weer grapjes gemaakt. Dit gaf een ontspannen sfeer en ik had het idee dat iedereen ook relaxt in de vergadering zat.

Onderdeel van de familiecultuur is de vriendelijkheid die door bijna alle respondenten wordt beschreven. Zoals:

*"... we zijn heel erg lief voor elkaar hier in deze organisatie. Weinig kritisch naar elkaar. (...) Het is gemoedelijk. Er wordt niet op het scherpst van de snede bejegend. Dus dat vind ik wel echt een cultuurelement."*

Door meer respondenten wordt de vriendelijkheid binnen de sector aangehaald. Zij zijn hierover allen zeer te spreken. Men geeft aan het prettig te vinden in een omgeving te werken waar 'geen stoelpoten worden omgezaagd' of 'stemmen op de gang dalen als er iemand langskomt'. Er worden geen spelletjes gespeeld en er bestaan niet verschillende groepjes of cliëks, zoals iemand aangeeft.

Toch geeft een tweetal respondenten ook aan dat deze vriendelijkheid een keerzijde heeft. Het is bijvoorbeeld niet gebruikelijk om elkaar aan te spreken op afspraken die niet zijn nagekomen. Ook in dat geval blijft men vriendelijk tegen elkaar. Terwijl, zoals een respondent aangeeft, je best wat kan leren wanneer je wordt aangesproken:

*"Terwijl ik denk dat mensen elkaar juist meer positieve kritiek kunnen geven en dat je elkaar sterker maakt als je dat kan doen."*

Naast vriendelijkheid speelt ook collegialiteit een rol. Naar elkaar toe is men erg hulpvaardig en altijd bereid om collega's verder te helpen. Deze collegialiteit heeft echter ook een valkuil. Een respondent geeft aan:

*"Mensen willen met je meedenken. En los van dat ik net zei dat ze wel erg gericht zijn op hun eigen aandachtsgebied. Maar als daarover vragen worden gesteld, of er zullen wat andere dingen zijn, dan zullen ze bijna nooit zeggen 'nee, dat doen we niet'."*

Maar neemt men door deze collegialiteit niet te veel werk op zich? En ontstaat daardoor (deels) de hoge werkdruk die binnen de sector wordt ervaren? Deze werkdruk wordt deels veroorzaakt doordat mensen te veel werk op zich nemen. Het helpen van collega's kan hier een vorm van zijn. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de werkdruk binnen de sector.

#### **4.1.2 Werkdruk**

In hoofdstuk 2 kwam al naar voren dat het adviesbureau BMC tijdens de periode van onderzoek ook bezig was met een onderzoek binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Het rapport van dat onderzoek werd gepresenteerd tijdens mijn periode van dataverzameling. Uit dat onderzoek komt duidelijk naar voren dat de ervaren werkdruk binnen de sector zeer hoog is.<sup>93</sup> Veel bevindingen in dat onderzoek worden aan deze werkdruk gekoppeld.

Ook in dit onderzoek is de werkdruk een thema dat duidelijk naar voren komt. In vrijwel alle gesprekken met respondenten van deze sector is dit onderwerp van gesprek geweest. Zoals volgend citaat aangeeft:

*"Euhm... wat verder kenmerkend is, is een hoge werkdruk. Dan kan je erbij zeggen een hoge ervaren werkdruk. Mensen ervaren het als heel druk."*

Bovenstaand citaat laat zien dat die werkdruk inderdaad onderwerp van gesprek is geweest, en dat mensen dit ook uit zichzelf aangaven. Er blijkt echter nog iets uit dit citaat: de werkdruk wordt als hoog ervaren. Het blijft de vraag of de werkdruk werkelijk hoog is, of dat deze alleen

---

<sup>93</sup> BMC, 2011, 21.

zo door de medewerkers wordt ervaren. Het feit dat unaniem over een hoge werkdruk wordt gesproken, laat zien dat eerder het eerste het geval is. Dit wordt overigens ook door BMC aangegeven; in een eerder onderzoek van Berenschot bleek dat de gemeente voor haar omvang en ambities op maatschappelijk terrein relatief weinig fte in dienst heeft.<sup>94</sup> Dit zou dus eerder pleiten voor een werkelijk hoge werkdruk in plaats van voor een ervaren hoge werkdruk.

De hoge werkdruk is ook naar voren gekomen bij een observatie van een teamoverleg binnen de sector. Ten eerste moest één persoon eerder weg bij het overleg. Ik heb niet meegekregen wat precies de reden daarvan was, maar ik kreeg de indruk dat dit te maken had met een andere afspraak in het kader van het werk. Daarnaast kwamen tijdens het overleg ook een aantal onderwerpen naar voren die voor het team belangrijk waren om te bespreken. Deze werden echter niet besproken, omdat het anders niet haalbaar werd het overleg op tijd af te ronden. De tijd was dus blijkbaar belangrijk; waarschijnlijk omdat andere taken en afspraken dan weer lagen te wachten.

Wat de oorzaak van deze werkdruk is, vinden veel respondenten moeilijk om aan te geven. Samengevat zijn hun antwoorden te clusteren tot twee oorzaken. Ten eerste is het mogelijk dat de hoge werkdruk wordt veroorzaakt omdat medewerkers van de sector te veel werk op zich nemen. Er is sprake van een familiecultuur (zie voorgaande paragraaf) en beleidsmedewerkers blijken ontzettend betrokken bij hun werkveld (zie volgende paragraaf). Dit maakt het voor beleidsmedewerkers lastig om werk te weigeren of bepaalde zaken niet of minder uitgebreid op te pakken. Ten tweede wordt te weinig samenwerking binnen de sector genoemd als mogelijke oorzaak voor de hoge werkdruk. Omdat er weinig wordt samengewerkt worden er bijvoorbeeld geen synergievoordelen behaald of kunnen medewerkers niet van elkaar leren. Door het gebrek aan synergievoordelen en kennisoverdracht ontstaat, volgens enkele respondenten, een hoge werkdruk.

De hoge werkdruk leidt er toe dat beleidsmedewerkers ontzettend hard werken:

*"... en in ieder geval alle vooroordelen die je hebt over ambtenaren, die kon ik zo de prullenbak in vegen want er wordt hier ontzettend hard gewerkt. Dat merk je gewoon echt heel erg. Dus echt een werkcultuur, van aanpakken en doen. Ja, dat vond ik wel heel erg verwonderlijk."*

De vooroordelen over ambtenaren (zoals: ambtenaren zijn niet productief, de 9 tot 5 mentaliteit) kunnen dus van tafel worden geveegd. Dat er hard gewerkt wordt geldt echter niet alleen voor de beleidsmedewerkers van de sector. Uit het volgende citaat blijkt dat de leidinggevenden veel uren maken:

*"Ik bedoel, de afdelingshoofden werken echt als, ook weekenden en... Ik hoor wel eens dingen dat ik denk, nou ja... Om 's avonds met elkaar nog telefonisch werkoverleg te voeren, dan denk ik van, wat gebeurt er dan overdag?"*

Behalve hard werken leidt de hoge werkdruk ook tot minder samenwerking. Hiervoor bleek dat weinig samenwerking een oorzaak is voor de hoge werkdruk. De hoge werkdruk zorgt er echter ook voor dat er weinig wordt samengewerkt, zoals volgend citaat laat zien:

*"Ik denk dat mensen elkaar willen ontlasten door ze niet op te zadelen met elkaars dingen. Dus iedereen heeft zijn eigen projectje en zijn eigen dossiertje. En samenwerking is wat dat betreft heel weinig. Iedereen heeft het druk, en denkt van, laat maar even zitten. Ik los het zelf wel op."*

Respondenten geven aan dat deze hoge werkdruk er toe leidt dat men vooral bezig is om de taken van het eigen takenpakket zo snel mogelijk af te wikkelen. Op die manier probeert men overzicht te creëren en men neemt zich voor om, wanneer dat overzicht is aangebracht, de tijd te nemen voor eventuele samenwerking. De hoge werkdruk zorgt ervoor dat medewerkers continu

---

<sup>94</sup> BMC, 2011, 21.



nieuwe taken op hun bord krijgen, en het overzicht niet wordt gecreëerd. Op die manier is weinig samenwerking een gevolg van de hoge werkdruk. Twee respondenten geven aan dat de hoge werkdruk soms wel eens als een excuus wordt gebruikt.

*“En dan hoor je hier vaak, nou het excuus werkdruk wordt wel heel vaak genoemd. En dat ze daardoor bepaalde dingen niet kunnen doen. En dat vind ik wel iets van ja...”*

Uit het citaat blijkt dat deze respondent dit graag anders zou zien. Deze persoon geeft ook aan dat mensen het niet zo snel op zichzelf betrekken wanneer dingen niet goed gaan. De hoge werkdruk is in dat geval een excuus. Deze respondent zou graag zien dat men binnen de sector eerst bij zichzelf te rade gaat voor iets op de werkdruk af te schuiven.

#### **4.1.3 Interne focus**

Een gevolg van de hoge werkdruk is dat er binnen de sector minder samenwerking wordt aangegaan. Dit is ook in de interviews duidelijk naar voren gekomen. Door de respondenten wordt veel over ‘eilandjes’ of ‘schuttingen’ gesproken:

*“Mensen kijken niet zo heel erg over de schutting nog. Ze zijn wel erg gefocust op hun eigen vakgebied, op hun eigen aandachtsgebied. Bemoeien zich niet heel erg met anderen.”*

Eigenlijk kan worden geconcludeerd dat binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling sprake is van verkokering. De sector bestaat uit verschillende afdelingen en teams: Zorg & Welzijn, Jeugd & Onderwijs, team Sport en team Accommodaties. Respondenten zien die afdelingen en teams eigenlijk als de verschillende eilandjes. Je bent beleidsmedewerker van één van deze afdelingen of teams en men richt zich vooral op wat er binnen dat beleidsterrein speelt of moet gebeuren. Respondenten geven aan dat het maar zelden voorkomt dat de spreekwoordelijke brug wordt geslagen tussen die verschillende beleidsonderdelen. Men geeft ook aan dat het niet altijd duidelijk is wanneer en op welke gebieden men elkaar kan aanvullen. Respondenten zien in dat deze manier van werken niet altijd wenselijk is. Niet in alle gesprekken zijn mensen met oplossingsrichtingen gekomen, maar was dit het geval dan was het iets in de richting van:

*“Er zijn generalisten nodig. Er zijn mensen nodig die overal wat van weten en zeggen oké, nu gaan we dit koppelen met dat. Of die is daar mee bezig en daar moet even met elkaar gepraat worden.”*

Ondanks dat er verschillende eilandjes bestaan binnen de sector is men het er unaniem over eens dat er sprake is van een grote mate van betrokkenheid. Medewerkers hebben een soort van passie voor het werk dat zij uitvoeren en voelen zich hiermee verbonden. Deze verbintenis heeft dan echter alleen betrekking op het eigen werkveld; het thema waar men in het dagelijks werk mee te maken heeft. Zoals een respondent aangeeft:

*“Mijn ervaring is dat er mensen bij hun taakveld wel breed betrokken zijn. Dat zie ik hier, maar dat zie ik eigenlijk overal wel binnen de club. Maar als je nou vraagt, zijn we nou heel erg meelevend met wat er bij de collega's gebeurd?”*

Het antwoord op bovenstaande vraag wordt door de respondent zelf beantwoordt met ‘Als er morgen brand is’. Oftewel: men is breder betrokken wanneer de nood aan de man is en men ziet dat collega's hulp nodig hebben. Andere respondenten hebben zich hier minder duidelijk over geuit. Het past echter wel bij de collegialiteit die in de vorige paragraaf aan bod kwam.

De verkokering en betrokkenheid bij het eigen werkveld laten een soort interne focus zien. Binnen de sector is men gericht op wat er binnen de sector gebeurt. Deze interne focus wordt in stand gehouden door het ‘navelstaren’. Men brengt vooral veel tijd achter de computer door, en

'schreeuwt het niet een keer van de daken' wanneer een goede prestatie is neergezet. Respondenten geven ook aan dat zij zichzelf als een introvert persoon zien; een eigenschap die past bij het hiervoor genoemde. Het volgende citaat illustreert bovenstaande:

*"Nou ja, sowieso dat we veel meer naar buiten gericht worden. Veel minder navelstaren, veel meer inbrengen wat we denken te moeten inbrengen."*

#### **4.1.4 Meewerkend voorman**

In de vorige sub paragraaf komt de interne focus van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling naar voren. De aanwezige verkokering en betrokkenheid bij het eigen werkveld werden in stand gehouden door het 'navelstaren'.

Iets wat ook zorgt voor het in stand houden van die interne focus is de 'meewerkend voorman'. Deze term wordt ook gebruikt in het rapport van BMC, en is (hierdoor) ook teruggekomen in de interviews. In dat rapport wordt aangegeven dat leidinggevendenden binnen de sector vooral als 'meewerkend voorman' hebben gefunctioneerd. Hierdoor kan het management niet optimaal functioneren; de rol van manager en leidinggevende kan minder goed worden ingevuld.<sup>95</sup> Leidinggevendenden worden meegezogen in de inhoud en zijn minder bezig met bijvoorbeeld het bewaken van processen of het aansturen van mensen:

*"En de afdelingshoofden, met alle respect, hebben zich jarenlang echt helemaal ook diep op de inhoud... Ja, meehelpen die brokstukken aan elkaar en de kruimels weg te krijgen."*

De afdelingshoofden zorg(d)en voor afstemming tussen de verschillende afdelingen. Een voorbeeld is het telefonisch overleg dat 's avonds laat nog plaatsvindt (zie citaat pagina 39). Door de afstemming van de afdelingshoofden wordt het voor medewerkers minder belangrijk om hier ook mee bezig te zijn. Wellicht is het dat dit leidt tot geen probleemeigenaarschap bij de medewerkers en weinig zelfsturing van deze groep. Het gebrek aan probleemeigenaarschap is ook een term die terugkomt in het rapport van BMC. Hiermee wordt bedoeld op een zekere mate van passiviteit wat ervoor zorgt dat veranderingen en verbeteringen niet vanzelf tot stand komen.<sup>96</sup> Deze passiviteit wordt door bijna alle respondenten ter sprake gebracht. Eén van de respondenten beschrijft het als volgt:

*"Dus dat de beleidsmedewerker wel naar beste vermogen allerlei dingen doet, maar toch op gegeven moment het gevoel heeft van nu weet ik het ook allemaal niet meer en het dan niet helemaal afmaakt. Of dan niet helemaal het gevoel heeft van, ik ga er voor 100% nog voor dat ik ook zelf tot resultaat kom."*

Deze passiviteit lijkt haaks te staan op de betrokkenheid die in een eerdere sub paragraaf werd besproken. Men blijkt echter betrokken bij het onderwerp/thema, maar hoe men het kan of moet oplossen is voor veel mensen lastig te bedenken. Eigenlijk is het als volgt te omschrijven: 'we vinden het nu heel erg dat veel subsidies wegvallen, we weten niet hoe we het op moeten lossen. Dat is een taak voor het management'.

Het gebrek aan probleemeigenaarschap leidt ook tot weinig zelfsturing. Wanneer men voor lastige vraagstukken staat, wacht men af waar de leidinggevende mee komt. Ook dit blijkt duidelijk uit het vorige citaat, maar het afwachtende komt ook terug in het volgende citaat:

*"Beetje afhankelijk opstellen, afwachtend, beetje reactief, erg wijzen naar de omgeving en minder naar... Ja, je hebt zo'n uitdrukking. Eis veel van jezelf, maar verwacht weinig van anderen. Ik merk hem hier juist heel erg andersom. Je krijgt van alles van het management en de directeur, en dat is toch wel heel erg teleurstellend dat die allemaal het laten afweten (...)."*

---

<sup>95</sup> BMC, 2011, 26.

<sup>96</sup> BMC, 2011, 26.

Tijdens het overleg waar ik bij aanwezig was zag ik dat de leidinggevende actief aan het delegeren was. De inhoud was vooral een taak voor de beleidsmedewerkers. In dit geval was de leidinggevende dus actief bezig zich niet als meewerkend voorman op te stellen.

#### 4.1.5 Vrijheid

Verkokering en betrokkenheid van leidinggevendenden bij het eigen werkveld zouden, op het eerste gezicht, een beperking kunnen zijn voor beleidsmedewerkers. Binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling is dit echter niet het geval. De respondenten geven eigenlijk allemaal aan (veel) vrijheid te hebben in het werk.

*“Laat ik het zo zeggen. Wat mij opviel in [naam gemeente, red.], toen ik hier kwam, was aan de ene kant de vrijheid die ik kreeg. Ik vond dat mensen hier echt heel veel vrijheid krijgen. Dat vind ik heel kenmerkend.”*

Het woord vrijheid kent vooral een positieve associatie. Dat is ook wat veel respondenten bedoelden met deze term; zij ervaren het als prettig dat ze veel vrijheid hebben in hun werkzaamheden en hoe zij deze uitvoeren. Eén respondent maakt echter een kanttekening. Aan de ene kant is vrijheid prettig. Hierdoor heb je de ruimte om aan de slag te gaan met de dingen die je het leukste vindt om te doen. Maar vrijheid zorgt ook voor onduidelijkheid bij alle lagen in de organisatie:

*“Aan de andere kant is het irritant want je hebt geen duidelijkheid over wat moet ik nou wel doen en wat moet ik nou niet doen. Er zijn geen heldere verwachtingen ook van de medewerkers. En daarmee ook niet van een afdelingshoofd, of richting de wethouder of richting de raad.”*

De vrijheid binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling uit zich op twee manieren. Ten eerste krijgt men veel verantwoordelijkheid. Respondenten geven aan dit als prettig te ervaren. Door die verantwoordelijkheid zijn ze genoodzaakt zelf dingen op te pakken welke anders misschien door iemand in een hogere functie zou worden opgepakt. Op die manier ontstaat er ook ruimte om te laten zien wat je als persoon kunt. Dit is positief voor de persoonlijke ontwikkeling, evenals dat er meer doorgroeimogelijkheden ontstaan. De doorgroeimogelijkheden binnen de dienst Wijken komen in een aantal gesprekken prominent naar voren. Door mensen verantwoordelijkheid te geven is het wellicht ook gemakkelijker om mensen door te laten groeien; wat mensen kunnen wordt namelijk meer inzichtelijk.

De verantwoordelijkheid blijkt tevens uit een voorbeeld wat iemand heeft over geldbedragen. De persoon in kwestie werkte eerst bij een andere gemeente, en voor iedere tien euro die werd uitgegeven waren een aantal parafen vereist. Bij deze gemeente is dat niet het geval, ook als de bedragen oplopen tot in de duizenden euro's.

De respondenten geven aan het prettig te vinden veel verantwoordelijkheid te krijgen. De eerder genoemde reden, dan kun je de dingen doen die je het leukste vindt, speelt hierbij een rol. Het geeft daarnaast het idee dat men vertrouwen in elkaar heeft. Respondenten geven aan dat zij dit een prettige basis vinden om op te werken.

Behalve de verantwoordelijkheid uit de vrijheid zich ook op een andere manier. De veilige omgeving van de sector komt ook in een aantal gesprekken naar voren. Medewerkers geven aan dat het bijvoorbeeld mogelijk is om leidinggevendenden aan te spreken op hun functioneren; bijvoorbeeld waar het de rol van 'meewerkend voorman' betreft. Dat men vrijheid heeft zich uit te spreken blijkt ook uit het feit dat een aantal gesprekken met open deur heeft plaatsgevonden. De cultuur is zo open, dat medewerkers hier niet bij stilstaan. Ook geven respondenten aan dat het niet erg is wanneer dingen een keer mis lopen: fouten maken mag.

Beide punten die de vrijheid van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling maken tot wat die is, komen terug in het volgende citaat:

*“Wat ik in ieder geval het beeld heb, is dat je bij deze dienst kan je wat makkelijker, mag je wel fouten maken. Dus ga het maar gewoon doen en je krijgt veel verantwoordelijkheid.”*

Respondenten geven aan dat ze het prettig vinden om in een cultuur te werken waarin ze veel verantwoordelijkheid krijgen.

Samenvattend kan de sector Maatschappelijke Ontwikkeling worden omschreven als een sector met een hoge werkdruk, die leidt tot een interne focus bij leidinggevend en medewerkers en leidinggevend die hun rol invullen als ‘meewerkend voorman’. Toch ervaren respondenten een vrijheid in het werk en wordt er gesproken over een familiecultuur.

Dit laatste vraagt om een extra toevoeging. Het lijkt tegenstrijdig dat er aan de ene kant sprake is van een soort passiviteit van de medewerker en de ‘meewerkend voorman’, en aan de andere kant er gesproken wordt over vrijheid in het werk en een familiecultuur. Deze schijnbare tegenstellingen komen voort uit het feit dat de sector te maken heeft met vier afdelingen/teams en met bijna net zoveel leidinggevend. Hierboven zijn de algemene resultaten beschreven. Dat wil alleen niet zeggen dat iedere leidinggevende als ‘meewerkend voorman’ kan worden gekenmerkt of dat iedere medewerker een passieve houding heeft.

Bij de gesprekken met respondenten van de sector Werk & Inkomen lag de nadruk op twee heel andere thema’s. In de volgende paragraaf staat centraal hoe deze groep respondenten de cultuur van hun sector ervaart.

## **4.2 De cultuur van Werk & Inkomen**

Bij de gesprekken met respondenten van de sector Werk & Inkomen kwamen twee thema’s vaak en uitgebreid ter sprake. Het betreft de bureaucratie en de controle die door de respondenten wordt ervaren. In de volgende twee sub paragrafen wordt op deze thema’s ingegaan.

### **4.2.1 Bureaucratie**

Net als bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling geldt ook hier dat de leidinggevend en beleidsmedewerkers niet een bijzonder afwijkende mening hebben. Eén leidinggevende vormt hierop een uitzondering. Waar de medewerkers aangeven:

*“En ik vind het de laatste tijd, zeg maar het bureaucratische gehalte is heel erg omhoog gegaan, heb ik het gevoel. (...) Het duurt allemaal heel lang.”*

Komt de betreffende leidinggevende met het volgende:

*“En ook wel een continue vraag naar kaders, structuur, duidelijkheid, heldere opdracht. Dat is een beetje, wat ik zie.”*

Waar beleidsmedewerkers over het algemeen het bureaucratisch gehalte als een gegeven zien; iets waar ze mee moeten ‘dealen’, ziet deze leidinggevende vooral dat er een vraag is vanuit de sector naar bureaucratie. Wat dit verschil wellicht verklaard is dat de leidinggevende het in dit geval had over de gehele sector in plaats van over de afdeling waar de beleidsmedewerkers binnen vallen. Regelmatig heb ik in de interviews terug gehoord dat er binnen de sector wel verschillen zijn tussen beleidsmedewerkers en de mensen die het echte uitvoerende werk doen. Bij de analyse van de onderzoeksgegevens zijn verder geen noemenswaardige verschillen in ervaring tussen leidinggevend en beleidsmedewerkers tegengekomen. In het vervolg zal daarom weer worden gesproken over respondenten.

De uitspraken van de respondenten over de bureaucratie van de sector zijn te rangschikken aan de hand van drie subthema’s. Ten eerste geeft men aan dat er sprake is van een grote gelaagdheid binnen de sector. De structuur kent veel lagen. Mensen geven aan dat het de

bedoeling is ook altijd deze structuur te volgen. Alles wordt via de lijn doorgegeven en gecommuniceerd, eigenlijk als een soort trappetje. Het is niet de bedoeling om een van de treden over te slaan. Dit blijkt ook het volgende citaat:

*“En wat ik hier ook ontdekte, van als ik hier naar mensen toe stapte, om informatie. Ja, dan had ik dat via de teamleider moeten doen.”*

Dat op deze manier gecommuniceerd en gewerkt dient te worden is goed afgesproken; iedere respondent heeft deze werkwijze namelijk wel aangehaald tijdens het interview. In de praktijk blijkt dit echter minder ideaal dan bedacht. Regelmatig zorgt de gelaagdheid voor onduidelijkheid:

*“... Dat het daar weer net wat anders geïnterpreteerd wordt dan hier. Dat is omdat je continu in die lagen werkt.”*

Een aantal respondenten heeft het in dit kader ook over het spelletje dat je met een groepje kinderen speelt: fluister iets bij nummer één in het oor, en na een aantal keer doorgeven komt er bij de laatste persoon iets heel anders uit. Dit gevoel hebben veel medewerkers waar het de wensen van de wethouder betreft. Via, via, via komen deze wensen bij de beleidsmedewerkers terecht. Hierdoor wordt het lastig om dit goed op papier te zetten en men merkt dan ook regelmatig dat stukken terugkomen.

Iets wat ook onduidelijkheid betreft is het volgende:

*“(...) Dat er aan ons ook wordt gevraagd of wij behoefte hebben aan dat soort bescherming. Dat gebeurt dus niet. En in dat opzicht vind ik ons niet als professionals aangestuurd.”*

Men heeft dus ook het idee dat men niet altijd bij de communicatie wordt betrokken wanneer dit wel wenselijk is. Het management weet in dit geval niet of medewerkers behoefte hebben aan bescherming; dat wordt niet met hen overlegd. Is dit niet het geval, dan zouden bepaalde keuzes wellicht ook niet te hoeven worden gemaakt. Zaken die onduidelijk zijn zouden door middel van rechtstreekse communicatie kunnen worden verduidelijkt.

Ten slotte geeft men met betrekking tot de gelaagdheid aan dat de structuur meer gelaagd is dan in het verleden. Voorheen had men als beleidsmedewerker meer direct overleg met het afdelingshoofd en hierdoor ook met het sectorhoofd. Men heeft ook het idee dat hierdoor de cultuur formeler is geworden dan deze was.

Ten tweede geven respondenten aan dat de bureaucratie ook wordt gevoed door het feit dat de sector top-down wordt aangestuurd. Bovenin de sector geeft men aan wat er moet gebeuren en dit wordt via de lijn doorgegeven aan alle medewerkers. De mening van het management is leidend voor de werkzaamheden die lager in de organisatie worden uitgevoerd:

*“Maar tussen de medewerkers en de leidinggevenden vind ik dat de relatie veel formeler is geworden. (...) Maar dat is wel wat er heel erg wordt uitgestraald, dat het is zoals het management het wil. Zoals het MT het wil.”*

‘De wil van het management is wet’. Dat is wat bovenstaande uitspraak (bij mij) oproept. Dit wordt verder versterkt door de volgende uitspraak:

*“... het van beneden af naar boven brengen? Not done! Ik wil het niet helemaal zwart-wit schetsen, maar dat is een beetje het beeld wat ik er van krijg. In de tijd dat ik hier zit.”*

Veel respondenten hebben het gevoel dat inbreng van onderaf niet wordt gewaardeerd. Het zorgt ervoor dat mensen geremd worden bij het inbrengen van ideeën etc. Dit komt geregeld terug in de interviews en zal ook in deze paragraaf een aantal keer aan bod komen.

Bij een teamoverleg waar ik bij aanwezig was bleek echter dat beleidsmedewerkers ook meegaan in de top-down structuur van de sector. Zo waren bijvoorbeeld gegevens nodig voor

het een en ander. Aan de teamleider wordt dan gevraagd of hij aan het afdelingshoofd deze gegevens kan vragen. Op deze manier wordt de top-down structuur in stand gehouden en helpen ook beleidsmedewerkers hier enigszins aan mee.

Tevens geven de respondenten aan dat het lastig is om horizontale samenwerking aan te gaan. Dit wordt deels veroorzaakt door de top-down aansturing van de sector. Niet alleen respondenten van de sector Werk & Inkomen geven dit aan. Ook bij Maatschappelijke Ontwikkeling wordt dit onderkend:

*“Het heeft wel denk ik ook een schaduwzijde. Door al die hiërarchie is het erg lastig om op beleidsmedewerkerniveau gewoon van gedachten te wisselen. Terwijl ik denk dat het gemeentelijke beleid er sterker van zou worden als je dat gewoon wat meer zou mogen doen.”*

De bureaucratie van de sector Werk & Inkomen wordt dus veroorzaakt door de gelaagdheid en top-down aansturing.

Tevens herkent men een zekere verkokering van de sector; iets wat ook een kenmerk is van bureaucratie. Een respondent geeft het voorbeeld dat een consultant een klant als een eerlijk persoon ziet tenzij anders is bewezen. Bij de afdeling Handhaving gaat men er eigenlijk vanuit dat er altijd wel iets niet klopt. Dit zijn twee tegengestelde uitgangspunten.

Binnen de afdeling ziet men ook een zekere mate van verkokering:

*“Toen ik hier binnenkwam was dat een van de eerste dingen die mij opviel. Ik dacht van jeetje, je zit inderdaad echt op zo’n eilandje.”*

Deze verkokering is door de afdeling zelf geconstateerd. Men probeert hier nu ook aan te werken door op alle portefeuilles in duo’s te werken. Hierdoor heeft iedereen een sparringpartner en kunnen gemakkelijker dwarsverbanden worden gelegd tussen verschillende portefeuilles.

De respondenten geven aan dat de verkokering wordt veroorzaakt door de controle die binnen de sector aanwezig is. Dit blijkt uit het volgende citaat:

*“Ik vind dat we ook binnen de sector meer verkokerd zijn. (...) En dat heeft denk ik toch te maken met, ook hoe we, ja... Iedereen wordt afgerekend op zijn eigen dingen.”*

In de volgende sub paragraaf wordt verder ingegaan op het thema controle.

#### **4.2.2 Controle**

Het andere thema dat veel ter sprake is gekomen bij de gesprekken is de controle die binnen de sector Werk & Inkomen wordt ervaren. Dit thema sluit aan op de bureaucratie die de respondenten binnen de sector ervaren.

Een voorbeeld dat zeer regelmatig terug kwam in de gesprekken was het overleg met de wethouder. Veel beleidsmedewerkers hebben behoefte aan een dergelijk overleg, maar het wordt volgens hen door het management tegengehouden. Een aantal noemt zelfs dat overleg met de wethouder verboden is. Wanneer er wel rechtstreeks contact is, is dit niet helemaal vrij:

*“De dingen die je bespreekt met de wethouder, altijd besproken moeten zijn en akkoord bevonden moeten zijn, door het management.”*

Zelfs wanneer er dus een rechtstreeks overleg is met de wethouder, wordt dit beheerst door het management. Beleidsmedewerkers geven aan ook vrijwel nooit alleen met de wethouder te zitten. Zij begrijpen dat te bespreken zaken afgestemd moeten worden, maar het gaat hen soms wat ver:

*“Ja, ik heb in het begin nog wel eens gezegd; het lijkt wel alsof hier een of andere beheerskramp heerst.”*

Respondenten geven aan dat de focus op controle zich uit in een cultuur van verantwoording. Een respondent geeft aan dat de verantwoording achteraf erg belangrijk is binnen de sector. Veel tijd en energie gaan daar in zitten. Volgens deze respondent is het goed om eens te kijken of de verhouding naar voren kijken - naar achteren kijken niet uit evenwicht is. Dat zaken achteraf worden vastgelegd blijkt ook uit het volgende citaat:

*“En gericht op legitimering van het handelen. Heel veel dingen doen we wel, die liggen goed vast. En heel veel beleid wordt ook gemaakt van, hoe doen we het nou? Oké, dan leggen we dat vast. Dat gebeurt ook wel heel veel.”*

De focus op verantwoording belemmert volgens een aantal respondenten de horizontale samenwerking; zowel binnen de sector als met andere sectoren. Men geeft aan dat men zeer precies moet aangeven welke activiteiten men heeft verricht en wat hiervan de output is. Voor een overleg is dit echter niet altijd precies te zeggen. Men kiest er dan soms voor, om die reden, niet deel te nemen aan een overleg. De horizontale samenwerking wordt volgens de respondenten dus belemmert door de top-down aansturing van de organisatie (zie paragraaf 4.2.1) en de focus op verantwoording.

De verantwoordingscultuur blijkt ook uit het feit dat medewerkers zich op allerlei manieren proberen te verantwoorden voor de werkzaamheden die zij doen. Zij laten continu aan de directe collega's zien waar zij mee bezig zijn. Niet iedereen is even tevreden met deze gang van zaken:

*“Maar ik dacht, jee voor iedere nou ja... Nee, voor alles wat ik doe moet ik hier ergens..., dat moet ik nog in cc aan mensen sturen. Of als ik iemand aanschrijf moet ik daar nog zoveel cc-tjes bij...”*

Het gevolg van de focus op controle en verantwoording is dat mensen zich gaan indekken. Dit blijkt al uit bovenstaand citaat; men stuurt eindeloos mailberichten naar elkaar om maar te laten zien welk werk wordt verzet.

Dat medewerkers zich gaan indekken is duidelijk een gevolg van de cultuur die zij binnen de sector ervaren. Het woord 'afrekencultuur' komt zeer regelmatig terug in de interviews. Respondenten geven aan dat zelfbescherming een belangrijk thema is:

*“Het is een soort zelfbeschermingscultuur eigenlijk. Misschien is dat toch wel een beter woord. Ook om te voorkomen dat je zelf ergens op wordt afgerekend.”*

Tevens blijkt dat het eigen belang in een dergelijke situatie ook om de hoek komt kijken:

*“...het eigen belang. En ik zie dus meer mensen dat doen. Zoals laatst een keer met een stuk, waar dan maar één naam op staat terwijl twee mensen eraan hebben gewerkt. Dan denk ik van ja...”*

Uit bovenstaande blijkt dat indekken een belangrijk issue is waar mensen op de werkvloer mee bezig zijn. Zij zijn zich continu bewust van het feit dat zij zichzelf moeten indekken. Dit indekken gebeurt bijvoorbeeld door veel mensen mee te laten lezen in mailberichten die verstuurd worden. Een ander voorbeeld dat een aantal keer is teruggekomen is dat tot in het oneindige wordt gearchiveerd. Alle mails worden bewaard, voor het geval je ooit een keer gevraagd wordt welke stappen gezet zijn en welke acties zijn ondernomen. Respondenten geven aan dat er op deze manier gewerkt wordt, maar dat ze graag op een andere manier willen werken. Ze vinden ook eigenlijk dat het niet nodig moet zijn dat alles zo precies gearchiveerd wordt en zien het eigenlijk als een belemmering. Bovendien gaat er, zo bleek eerder in deze paragraaf, veel tijd in zitten. Men denkt dat de tijd beter te besteden is.

De cultuurelementen bureaucratie en controle stonden centraal in alle interviews met respondenten van de sector Werk & Inkomen. Tijdens de gesprekken voelde ik echter een soort



van angst. Medewerkers drongen aan op de anonimiteit van het onderzoek en stelden hier veel vragen over. Gesprekken vonden altijd plaats achter gesloten deuren, in tegenstelling tot de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. De angst blijkt ook uit het feit dat één interviewverslag door een respondent uitgebreid is aangepast. Het verslag was een aantal pagina's ingekort en antwoorden waren veranderd in, naar mijn idee, sociaal wenselijke antwoorden.

Het gevoel dat ik hierbij had werd bevestigd tijdens een interview met een respondent van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling:

*"Ik heb het idee dat de cultuur daar een stuk onveiliger is. Ik kom daar mensen tegen die reageren uit een soort van angst. En dat vind ik wel heel erg om te zien. Die niet altijd de ruimte en vrijheid hebben om puur voor de inhoud te gaan, omdat ze niet euhm... zich daarin gedekt voelen."*

Ook respondenten vanuit de sector Werk & Inkomen geven aan dat er soms sprake is van angst. Zo geven zij aan dat er soms sprake is van vrees dat je de verkeerde dingen zegt. Of:

*"Dat merk je ook aan den lijve. Hoe de besluitvorming vertraagd wordt doordat mensen geen besluit durven te nemen."*

Zoals eerder aangegeven staan de thema's bureaucratie en controle centraal in de gesprekken met respondenten van de sector Werk & Inkomen. Deze thema's hebben een overwegend negatief karakter. Toch is dit wat de ervaringen van de respondenten weergeeft en samenvat. Bij de opmerkingen over deze thema's maken de respondenten vaak een kanttekening. Ze zijn zich bewust van het uitvoerende karakter van de sector en dat controle hiermee (vaak) gepaard gaat. Ook is het begrijpelijk dat de grootte van de sector zorgt voor een gestandaardiseerde aansturing. Ondanks deze kanttekeningen hebben de ervaringen van de respondenten, wat betreft de organisatiecultuur, een overwegend negatief karakter.

#### **4.2.3 Beleving en reacties**

In de vorige twee sub paragrafen stonden de thema's bureaucratie en controle centraal. Deze onderwerpen kwamen ook veel terug in de interviews. De respondenten geven aan dat de cultuur (en structuur) ervoor zorgt dat niet optimaal gewerkt wordt. Zo gaat bijvoorbeeld veel tijd zitten in de verantwoording en zorgt de bureaucratie ervoor dat de communicatie niet altijd even duidelijk is. Respondenten geven tevens aan dat de cultuur hen soms onzeker maakt; dat men niets meer durft te doen als daar geen toestemming voor is gegeven.

Dat de bureaucratie en controle zo aanwezig zijn in het dagelijks werk zorgt ervoor dat men dit op een bepaalde manier beleeft. Zo reageren respondenten bijvoorbeeld verschillend op de zaken die hen tegenstaan. De beleving en reacties van de respondenten staan in deze sub paragraaf centraal.

Als eerste geven een aantal respondenten aan dat de cultuur van de sector Werk & Inkomen een soort weerstand bij hen oproept. Men vindt het (type) werk nog wel leuk om te doen, daar bestaat geen weerstand tegen. De gang van zaken is juist waar men aversie tegen heeft. Zoals een respondent bijna uitroept:

*"Ja, euhm... je kunt me op de kast krijgen dan!"*

Soms uit de weerstand zich op de werkvloer. Respondenten geven aan bewust te kijken waar ze tegen de 'gevestigde omgangsregels' in kunnen gaan. Op die manier proberen ze kansen te creëren zodat het werk voor henzelf in ieder geval prettiger wordt. Het volgende citaat ondersteunt dit:

*"Maar ik zal hier wel zeggen van, ik heb dat overleg nodig. En als het niet mag, dan kan ik dat niet maken. En ik nodig mezelf ook wel wat vaker uit in stafvergaderingen. Van, ik kom er graag wat over vertellen want zo werkt het niet."*



Een respondent gaf ook aan dat hij merkt dat collega's ook weerstand hebben met betrekking tot de gang van zaken. Dit wordt echter niet altijd geuit. Af en toe worden er wat cynische opmerkingen gemaakt waaruit kan worden opgemaakt dat iemand het niet eens is met een bepaalde beslissing. Maar hier blijft het dan ook bij; niet iedereen gaat op zoek naar kansen om het werk aangenamer te maken.

Tegenover de weerstand staat de term berusting. Een aantal respondenten geeft aan dat hier ook sprake van is. Men heeft, naar eigen zeggen, al een aantal keer aangegeven dat zaken niet helemaal prettig verlopen, maar ziet geen verandering ontstaan. Op gegeven moment ontstaat dan een fase van berusting:

*"Ja, nou ja, weet je euhm... Na verloop van tijd krijg je zoiets van 'het is zoals het is en ik ga er verder niet heel erg bij stilstaan'."*

Of:

*"Nou, ik ben er wel veel makkelijker in geworden. Maar euhm... ik ben er niet meer bang van. Ik heb wel zoiets van, ja als het niet mag dan mag het niet."*

Tevens geven respondenten aan dat het werk energie kost in plaats van dat het energie oplevert. Door de gelaagdheid en dat mensen zich indekken kost het veel moeite om dingen voor elkaar te krijgen. Vaak moet men meerdere keren achter iets aan. Men geeft aan dat dit geen probleem is als dat eens een keer voorkomt. Nu heeft men echter het gevoel dat dit zeer regelmatig het geval is. Dat het werk energie kost blijkt uit het volgende citaat:

*"Nu heb ik wel eens het gevoel van... De organisatie vreet energie. Dat voel ik ook wel hoor. Ik ben aan het einde van de week bijna total loss."*

In de vorige sub paragraaf kwam naar voren dat men bezig is met het indekken van de werkzaamheden. Hierbij werd ook aandacht gegeven aan dat mensen soms bezig zijn met het eigen belang. Hierdoor ontstaat de indruk dat collega's bij de sector Werk & Inkomen 'elkaar de tent uit vechten'. Niets is echter minder waar. De respondenten geven aan dat men prettig met elkaar omgaat. Mensen omschrijven het wat dat betreft als een vriendelijke cultuur en voelt zich goed binnen het team:

*"Nou ja, het is euhm... Ja, binnen het team voel ik me hartstikke goed. Het zijn allemaal hartstikke leuke mensen en een prima teamleider. Dus wat dat betreft is er niets aan de hand hoor."*

Mensen zien elkaar dus niet als concurrenten. Eerder is sprake van saamhorigheid. Een respondent geeft aan dat men het benadert als 'we zitten allemaal in hetzelfde schuitje'. Iedereen heeft te maken met dezelfde bureaucratie en controle en ergens weet men ook van elkaar wat men hiervan vindt. Dit zorgt ervoor dat er op een prettige manier met elkaar wordt omgegaan en men voelt zich in die zin ook met elkaar verbonden.

#### **4.3 De plannen voor samenwerking**

In hoofdstuk 1 kwam al naar voren dat de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen sterk van elkaar verschillen. Ze hebben beide een ander soort taak (kader stellend versus uitvoerend). In bovenstaande paragrafen is beschreven hoe de respondenten de cultuur van beide sectoren ervaren. Ook hier komen verschillen naar voren. Waar men het bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling vooral heeft over de werkdruk, meewerkend voorman en de familiecultuur, staan bij de sector Werk & Inkomen begrippen als bureaucratie en controle centraal.

Het lijkt daarom vreemd dat er één paragraaf is die ingaat op hoe men de plannen voor de samenwerking ervaart. Echter, zo verschillend als men de culturen ervaart, zo eensgezind is men over de plannen voor samenwerking.

#### 4.3.1 Positieve uitgangspositie

Bijna alle respondenten staan positief tegenover de geplande samenwerking. Respondenten geven aan dat ze er wel eens met elkaar over spreken en dat iedereen er in principe open voor staat. De wil is zeker aanwezig. In het algemeen kan worden gezegd dat leidinggevenden en beleidsmedewerkers om twee redenen gemotiveerd zijn de samenwerking aan te gaan. Ten eerste wordt men gemotiveerd vanuit zichzelf; men ziet het aangaan van samenwerking als een mogelijkheid om te werken aan de persoonlijke vaardigheden. Daarnaast geldt:

*“Nou, mensen zijn heel erg gemotiveerd op hun inhoud, mensen willen samenwerken.”*

Bovenstaand citaat geeft aan dat mensen graag vanwege de inhoud samenwerking aan willen gaan. Zij hebben het idee dat het gemeentelijke beleid hier beter van wordt. Beide redenen worden hierna verder uitgewerkt.

Als eerste geven veel respondenten aan dat het leuk is om samen te werken. Zoals hiervoor al werd aangegeven is de intentie tot samenwerking er bij iedereen wel. Men heeft het er met elkaar over, ook mensen van de verschillende sectoren spreken er met elkaar over, en iedereen wil wel graag anders. Bovendien geven respondenten aan dat de persoonlijke verhoudingen goed zijn. Mensen uit beide sectoren kunnen goed met elkaar overweg. Dat zorgt wat hen betreft voor een goede uitgangspositie; een goede basis. Dit komt terug in onderstaand citaat:

*“Ja, ja. Wellicht ja. Ja, ik merk zelf altijd dat ik het gewoon leuk vind en dat het ook gewoon goed is om met andere mensen in gesprek te zijn.”*

Tevens blijkt uit deze uitspraak dat mensen de samenwerking als leuk zien omdat het voor hen zorgt voor een verbreding. Men krijgt door de samenwerking intensiever met andere beleidsterreinen te maken. Men ziet dat als een kans om zichzelf breder te ontwikkelen. Behalve inhoudelijke ontwikkeling, zien de respondenten de samenwerking ook als een kans om de persoonlijke ontwikkeling te stimuleren.

De positieve uitgangspositie met betrekking tot de geplande samenwerking is niet alleen ontstaan doordat mensen aangeven het samenwerken leuk te vinden. Tevens ziet men in dat de samenwerking wat kan opleveren.

Men ziet dat de samenwerking noodzakelijk is. Er komen meer taken op de gemeente af en die moeten worden uitgevoerd met minder geld. Volgens een groot aantal respondenten dwingt dat tot samenwerking. Het wordt noodzakelijk om dingen af te stemmen. Hierbij denkt men aan regelingen en visie afstemmen en de aanpak synchroniseren. Op die manier kunnen synergievoordelen worden behaald, en kan hopelijk meer met minder worden gedaan.

De samenwerking kan iets opleveren; een aantal respondenten denkt aan het principe van  $1+1=3$ . Wanneer meerdere personen bij elkaar worden gezet levert dat meer op dan de som der delen. Men denkt elkaar goed te kunnen aanvullen en op die manier tot oplossingen te komen waar men anders niet aan zou denken:

*“En vervolgens is het maffe wel dat je elkaar daar wel op het rechtstreekse niveau, zeg maar ambtenaar-ambtenaar, toch in kunt helpen. Dingen helder maken. Toch dat je soms een moment hebt van ‘aha’, of zij van ‘o ja’.”*

Bijkomend voordeel, is volgens de respondenten, dat de verkokering waar over gesproken is enigszins kan worden weggenomen. Omdat je intensiever te maken krijgt met een breder scala aan beleidsterreinen. Dat zorgt er vervolgens voor dat de verkokering langzaam verdwijnt:

*“Gewoon omdat je dan, ja..., je verkokert dan toch vrij snel. En dat kun je voorkomen door, eigenlijk alleen maar voorkomen door met anderen te praten.”*

Een aantal respondenten geeft aan wel wat te zien in het samengaan van de sectoren. Op die manier komt de besluitvorming in één hand. Dat dit nu niet het geval is, de sectoren vallen onder verschillende diensten, directeuren en wethouders, helpt volgens hen niet de verkokering op te lossen. Wanneer alles in ieder geval onder één dienst en één directeur valt is volgens deze personen de verkokering al deels opgelost.

Ook ziet men dat de samenwerking wat kan opleveren waar het leren betreft. Beide sectoren hebben verschillende taken en daardoor ook verschillende manieren van werken. Men geeft aan wat van elkaar te kunnen leren. Zowel de sectoren in het algemeen als medewerkers individueel kunnen dingen van elkaar opsteken. Hierdoor kunnen medewerkers worden versterkt waar het persoonlijke competenties betreft, maar ook het gemeentelijk beleid kan hierdoor worden verbeterd. Uiteraard ligt, om het een en ander te versterken, de nadruk op de positieve kanten van beide sectoren:

*“Ik vind het vooral goed dat we daarin proberen van elkaars cultuur en elkaars goede dingen te leren. En dat je de slechte dingen per sector zeg maar, probeert te verminderen.”*

Over het algemeen kan dus worden gezegd dat respondenten positief tegenover de geplande samenwerking staan. De voornaamste redenen hiervoor zijn dat men het leuk vindt om samen te werken en dat het wat kan opleveren. Dat is op zich een mooi startpunt om de samenwerking werkelijk aan te gaan.

#### **4.3.2 Randvoorwaarden**

Men is over het algemeen dus positief over de geplande samenwerking; iets wat de uiteindelijke samenwerking kan helpen in het succes. De respondenten zien echter een aantal randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om de samenwerking werkelijk een succes te laten worden. Deze randvoorwaarden komen hierna aan bod.

De respondenten geven aan dat het wat hen betreft zeer belangrijk is om een voor iedereen duidelijke en heldere doelstelling te formuleren. Zonder duidelijke doelstelling kan er eigenlijk geen sprake zijn van samenwerking. Zoals een respondent aangeeft; dan is er eigenlijk alleen een wederzijds belang. Zonder doelstelling kan iets geen samenwerking genoemd worden. Samenwerken betekent voor veel respondenten in beginsel het formuleren van een gezamenlijke doelstelling. Dat zorgt ervoor dat er ook een gezamenlijk probleem en een resultaat wordt erkend, zodat de organisatie daar ook naar wordt ingericht en ingezet. Bovendien zorgt een heldere doelstelling ervoor dat er een soort eensgezindheid wordt gecreëerd. Iedereen weet waar aan gewerkt wordt en dat zorgt ervoor dat er een groep ontstaat die gezamenlijk aan datzelfde doel werkt:

*“Ja, dat denk ik echt. Dat heb je in groepsdynamica ook. Je moet gewoon met elkaar een doel stellen en dan krijg je een taakgerichte groep. Dat vindt iedereen altijd wel prettig om in te werken.”*

Een heldere doelstelling zorgt er dus voor dat men naar hetzelfde doel toe werkt en dat er ook werkelijk een groep ontstaat.

Wanneer niet één gemeenschappelijk doel wordt geformuleerd zorgt dat er ook voor dat men niet nader tot elkaar komt. Zoals een respondent aangeeft:

*“Er zijn echt mensen van Werk & Inkomen die met ons willen samenwerken. Maar de opdrachten zijn... Als de opdrachten daar zo verschillen, ja dan lukt dat niet.”*

Wat deze respondent hier wil aangeven is dat de taken van de beide sectoren ver uit elkaar liggen. De sector Maatschappelijke Ontwikkeling is vooral bezig met het ontwerpen en

vaststellen van beleidskaders waar de sector Werk & Inkomen vooral uitvoerend bezig is. Van origine is de sector Werk & Inkomen erop gericht om mensen uit de uitkering te krijgen, terwijl Maatschappelijke Ontwikkeling meer een 'zorgend' karakter heeft. De opdrachten die binnen beide sectoren worden uitgevoerd liggen dus redelijk ver van elkaar vandaan en de doelstellingen verschillen daarom ook enorm. Het is daarom belangrijk om een heldere doelstelling te formuleren die de samenwerking betreft. Wanneer beide sectoren zich hier in kunnen vinden komen zij ook minder ver van elkaar af te staan. Dit kan de uiteindelijke samenwerking dan vergemakkelijken.

Een tweede randvoorwaarde, die door alle respondenten wordt genoemd, betreft het verbeteren van de communicatie. Respondenten, met name van de sector Werk & Inkomen, geven aan dat er nu vaak sprake is van een gat tussen het management en de mensen die in de uitvoering werken. Men heeft bijvoorbeeld het idee dat er geen duidelijke visie is op de samenwerking, maar zeker weten doet men dat niet. Aangegeven wordt dat men geen idee heeft of hierover wordt nagedacht. Men zou het fijn vinden hiervan op de hoogte te zijn. Daarnaast geeft men aan dat het belangrijk is ook de werkvloer te betrekken bij het opstellen van een dergelijke visie. Door het gat wat men ervaart, heeft men ook niet het idee dat het management weet wat er speelt op de werkvloer. Het zou mooi zijn als gebruik wordt gemaakt van de kennis op de werkvloer:

*"Het contact tussen hoger management en uitvoering zou wat intensiever mogen. Maak er ook gebruik van, want er zit gigantisch veel kennis, bij de uitvoering ook."*

Verbeterde communicatie kan dus, volgens veel respondenten, zorgen voor een verbetering in de kennisoverdracht. Daarnaast zorgt communicatie er voor dat men elkaar beter gaat begrijpen. Je leert bijvoorbeeld elkaar als persoon kennen en wat voor die andere sector van belang is. Het gaat daarbij niet alleen om de inhoudelijke communicatie, maar ook om metacommunicatie. Dus dat met elkaar besproken wordt waarom bepaalde stappen of beslissingen zijn genomen. Op die manier leer je elkaars positie kennen en wordt de context waar de andere sector in opereert duidelijker. Communicatie is er dus voor nodig om wederzijds begrip te creëren:

*"En ik denk dat je als medewerkers zo open mogelijk tegen elkaar moet zijn. Want als je uitlegt aan elkaar waarom je iets doet, waarom je een bepaalde keus maakt, dan is er volgens mij altijd wel wederzijds begrip."*

Wederzijds begrip is een andere voorwaarde die hierna apart wordt toegelicht. De randvoorwaarde communicatie kent nog een reden waarom deze belangrijk is. Zoals een aantal respondenten aangeven: alles draait uiteindelijk om communicatie. Eigenlijk is de structuur van een organisatie hieraan ondergeschikt. Of de sectoren nou bij elkaar gezet worden of niet, het blijft een indeling die voor- en nadelen kent. Communicatie is waar het om draait:

*"En het is niet zo, dat het ene model beter is dan het andere. Waar het goed werkt, is daar waar de overlegstructuur er in zit. Dus de manier waarop gecommuniceerd wordt. Hoe die werkt."*

Zoals hiervoor aangegeven is wederzijds begrip ook een voorwaarde die door veel respondenten wordt genoemd. Dit hangt sterk samen met de communicatie die hiervoor is behandeld; communicatie zorgt ervoor dat wederzijds begrip kan ontstaan. Als er niet met elkaar gepraat wordt, kan men elkaar ook niet goed aanvoelen en hier op in spelen.

Twee zaken blijken een rol te spelen bij het wederzijds begrip. Als eerste hebben respondenten het over vertrouwen. Wederzijds begrip betekent dat verschillende (groepen) mensen vertrouwen hebben in elkaar. Bijvoorbeeld groepen medewerkers van de verschillende sectoren, maar ook management en werknemers tegenover elkaar. Men is er niet zeker van of er nu sprake is van onderling vertrouwen:

*“Nou ja, ja, onderling vertrouwen is denk ik wel een belangrijk onderwerp. En ik kan niet uitspreken dat dat er voor de volle honderd procent is.”*

Bovenstaand citaat betreft het vertrouwen tussen management en werknemer. Wanneer er geen sprake is van vertrouwen, zorgt dat (in veel gevallen) voor onzekerheid bij de werknemer. Dit komt het functioneren van de werknemer niet ten goede en heeft uiteindelijk wellicht invloed op het wel of niet behalen van de helder geformuleerde doelstelling.

Verder geven respondenten aan dat een persoonlijke klik ook belangrijk is waar het wederzijds begrip betreft.

*“Dus wat dat betreft zit het soms ook gewoon in personen en een persoonlijke klik. Dat op gegeven moment ook dingen gewoon kunnen gebeuren. Net een andere toon weten te treffen (...) En die klik is wel nodig, wil je ook wat laten gebeuren.”*

Wanneer mensen goed met elkaar door één deur kunnen wordt het gemakkelijker om begrip voor elkaar op te brengen mocht iets niet helemaal lopen zoals gepland. Bovendien is samenwerken leuker als je dat kan doen met iemand waar je goed mee overweg kunt. Dit dient dan wel van twee kanten te komen. Wederzijds begrip is in die zin dus ook belangrijk.

De respondenten staan positief tegenover de samenwerking maar zien wel een aantal randvoorwaarden waar aan moet worden voldaan: heldere doelstelling(en), verbeteren van de communicatie en wederzijds begrip. Wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan is een succesvolle samenwerking volgens hen goed te realiseren.

#### **4.3.3 Toekomstige vorm**

Het is uiteraard positief dat de respondenten positief tegenover de samenwerking staan. Deze paragraaf betreft wel de toekomstige samenwerking maar gaat niet over ervaringen van de respondenten. De respondenten zijn ook gevraagd hoe volgens hen de samenwerking er uiteindelijk uit zou moeten zien. De respondenten hebben wel ideeën, maar die zijn nog weinig concreet. Wel zijn de ideeën allemaal in dezelfde lijn. Het is daarom goed om deze hier wel weer te geven.

Veel respondenten, van beide sectoren, zien wat in het projectmatig werken. Dat gebeurt volgens hen nu nog veel te weinig. Het is volgens de respondenten belangrijk om de competenties van iedereen optimaal in te zetten. Op die manier kan ook een stap worden gezet in het ‘meer met minder doen’. Iedereen dient dus de taken uit te voeren waar hij of zij het beste in is.

Op dit moment worden mensen vooral ingezet op onderwerp. Als je een onderwerp in je takenpakket hebt, dan doe je ook alles wat daar mee te maken heeft. Daar moet vanaf worden gestapt:

*“In het algemeen zou ik willen dat niet zozeer de afdeling leidend is voor aan welke klus je werkt, maar dat de klus leidend is met wie je samenwerkt.”*

De persoon van bovenstaand citaat bedoelt dus ook dat van de onderwerpen afgestapt moet worden. Wanneer een taak bij de gemeente binnen komt is het belangrijk dat wordt gekeken welke competenties/type medewerkers nodig zijn om die taak succesvol af te ronden. Op die manier wordt de klus dus leidend voor met wie er wordt samengewerkt.

Men heeft het idee dat deze manier van werken automatisch zorgt voor meer samenwerking:

*“Maar als je juist ervoor kiest om zaken wat projectmatiger aan te pakken of in programma's, dan ga je elkaar heel natuurlijk tegenkomen. Dat lijkt me prima.”*

Ook kan op deze manier de verkokering worden aangepakt. Medewerkers krijgen vanzelf te maken met meerdere beleidsterreinen als hun competenties bepalend zijn voor op welke klussen ze worden gezet.

Met betrekking tot de verkokering; veel respondenten geven ook aan dat het belangrijk is voor hun werk om 'over de muren heen te kijken'. Dit bedoelt men zowel als binnen de organisatie als naar buiten toe:

*"Ja, dus... Het iets makkelijker organiseren rondom thema's zeg maar. Zowel intern als naar de externe partners. Dat zou ik willen veranderen."*

De term netwerkorganisatie wordt dan ook regelmatig in de interviews genoemd. Respondenten zien er ook wat in als de gemeente zich als een netwerkpartner gaat opstellen. De gemeente wordt in dat geval een gesprekspartner van burgers, bedrijven en andere instanties. Op basis van gelijkwaardigheid kan meer met elkaar worden bekeken wat nog echt taken van de gemeente zijn en wat mensen zelf op kunnen pakken. Dit kan ook helpen om 'meer met minder' te doen.

## 5. CONCLUSIE

---

Waar in het vorige hoofdstuk de resultaten van dit onderzoek centraal stonden, zal het in dit hoofdstuk draaien om de conclusie van dit onderzoek. Hoofdstuk 4 bestond vooral uit afzonderlijke resultaten; in dit hoofdstuk wordt de samenhang tussen deze resultaten weergegeven. Om dit te bereiken zullen de resultaten worden gekoppeld aan het theoretisch kader dat in hoofdstuk 3 werd weergegeven. Uiteindelijk kan op die manier een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag die in hoofdstuk 1 werd geformuleerd.

Als eerste worden in dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies weergegeven. In de paragrafen 5.2 tot en met 5.4 worden deze belangrijkste conclusies verder toegelicht, waarbij ook theorie wordt aangehaald. Ook worden een aantal dilemma's binnen de sectoren benoemd. In paragraaf 5.5 wordt verder ingegaan op deze dilemma's. De laatste paragraaf bevat een aantal praktische aanbevelingen.

### 5.1 Belangrijkste conclusies

Uit de resultaten blijkt dat de culturen van de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen als zeer verschillend te typeren zijn.

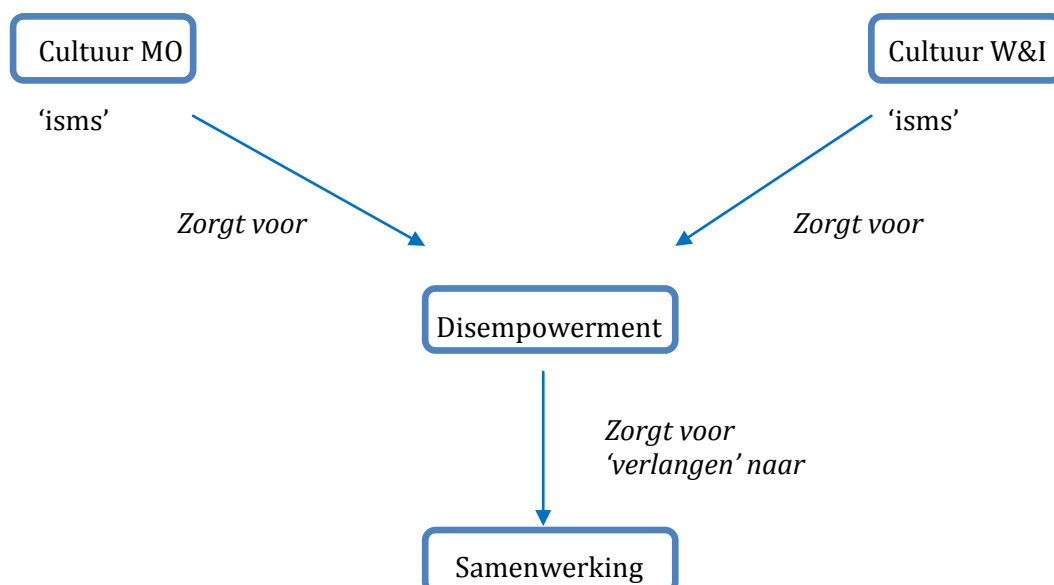
De respondenten van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling ervaren een enorm hoge werkdruk. Men geeft aan dat hierdoor weinig wordt samengewerkt binnen de sector en dat de leidinggevende zijn rol invult als 'meewerkend voorman'. Ook wordt gesproken over een familiecultuur.

De sector Werk & Inkomen wordt vooral ervaren als een sector waar de bureaucratie en controle hoog in het vaandel staan. De gelaagdheid en focus op verantwoording zijn kenmerkend voor de sector. Respondenten geven aan zich hier niet altijd prettig bij te voelen.

Beide sectoren kennen een gebrek aan empowerment. Medewerkers hebben niet altijd de mogelijkheid om verantwoordelijkheid op zich te nemen en autonoom te handelen. Zij kunnen niet gemakkelijk zelf beslissingen nemen. Bij de ene sector wordt dit veroorzaakt door de 'meewerkend voorman', bij de andere sector zijn de bureaucratie en controle hier debet aan.

In beide sectoren vinden de respondenten het niet prettig om op deze manier te werken. Zij verlangen eigenlijk naar meer empowerment. Dit zorgt ook voor een soort verlangen naar samenwerking tussen de twee sectoren; de positieve uitgangspositie. Men ziet hierin mogelijkheden voor persoonlijke ontwikkeling, en daarmee voor empowerment.

Deze belangrijkste conclusies zijn samen te vatten in onderstaand schema:





## 5.2 Maatschappelijke Ontwikkeling

De sector Maatschappelijke Ontwikkeling wordt gekenmerkt door een hoge werkdruk. Dit wordt door veel respondenten van deze sector aangegeven. Overigens is deze uitkomst niet verwonderlijk, gezien het feit dat deze gemeente relatief weinig fte in dienst heeft op het maatschappelijk terrein. Dat over werkdruk kan worden gesproken wordt bevestigd door een aantal signalen die terugkomen in zowel het theoretisch kader als de interviews. Ten eerste blijkt uit de gesprekken dat er structureel sprake is van overwerk. Verder wordt door een aantal respondenten aangegeven dat er sprake is van 'kwaliteitsproblemen'. Dit heeft dan niet te maken met de kwaliteit van het werk, eerder met de kwaliteit zoals het werk tot stand komt. Aangegeven wordt dat medewerkers niet altijd even zelfstandig te werk gaan en afwachten welke mening de leidinggevende is toegegaan. Eén leidinggevende spreekt ook over verzuim binnen de sector. Dat mensen af en toe eens een dagje ziek zijn omdat ze het eigenlijk te druk hebben. Bovenstaande drie signalen laten zien dat er wel degelijk kan worden gesproken over een hoge werkdruk binnen de sector.<sup>97</sup>

Eén van de signalen die in de literatuur wordt benoemd gaat echter absoluut niet op voor de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Het betreft de slechte en/of geprikkelde sfeer op het werk. Het merendeel van de respondenten geeft aan de werksfeer als erg prettig te ervaren. Er wordt gesproken over een goede sfeer binnen de sector en er is sprake van collegialiteit.

Die collegialiteit hangt samen met een eerste dilemma binnen deze sector. De collegialiteit, of eigenlijk de familiecultuur, lijkt haaks te staan op een ander aspect wat in dit onderzoek naar voren is gekomen: de betrokkenheid bij het eigen werkveld. De term familiecultuur doet vermoeden dat sprake is van "one big happy family"; dat iedereen bij elkaar betrokken is. Toch is dit niet (altijd) het geval. Waar het de werkzaamheden betreft is namelijk vooral sprake van eilandjes.

Hier is meteen een tweede dilemma aan te koppelen. De verschillende eilandjes staan ook symbool voor de weinige samenwerking die binnen de sector aanwezig is. Beleidsterreinen staan op zichzelf. Dat er sprake is van weinig samenwerking wordt veroorzaakt door de hoge werkdruk, maar weinig samenwerking zorgt op haar beurt weer voor een hogere werkdruk. Tussen de thema's werkdruk en samenwerking is dus ook sprake van een dilemma.

Werkdruk kent een aantal oorzaken. De theorie laat zien dat deze zijn in te delen in vier categorieën: arbeidsinhoud, werkomgeving, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden.<sup>98</sup> De oorzaken die bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling een rol spelen zijn terug te brengen tot de categorieën arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen.

Als eerste blijkt namelijk dat er sprake is van te veel werk. Het gegeven dat er vaak wordt overgewerkt sluit hier bij aan. De oorzaak van te veel werk lijkt tweeledig: men neemt te veel werk aan of er wordt niet efficiënt gewerkt. Verder geven respondenten aan dat beleidsmedewerkers binnen de sector weinig autonomie of regelmogelijkheden en weinig zeggenschap hebben. Hiermee wordt bedoeld op de wat passieve houding van beleidsmedewerkers: zij wachten af waar de direct leidinggevende mee komt, vooral wanneer het werk lastig wordt.

Ook aan bovenstaande is een dilemma te koppelen. Hierbij gaat het om de relatie tussen de passieve medewerker en de leidinggevende als 'meewerkend voorman'. Dat de leidinggevende zijn rol invult als 'meewerkend voorman' kan mede debet zijn aan de passieve houding van de beleidsmedewerkers. Zij verwachten dat de leidinggevende óók inhoudelijk de leiding neemt. De passieve houding komt door de rolinvulling van de leidinggevende, maar vice versa blijkt ook van toepassing. De leidinggevende treedt op als 'meewerkend voorman', als reactie op de passieve houding van de beleidsmedewerkers.

---

<sup>97</sup> Stichting van de Arbeid, 2000, 21.

<sup>98</sup> Kaaij & de Kruif, 1998, 40-41.



Duidelijk is dat binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling sprake is van een aantal vicieuze cirkels. De afwachtende houding en de 'meewerkend voorman' worden door elkaar gevoed; het versterkt elkaar. Hetzelfde geldt voor de hoge werkdruk en de samenwerking die op een laag pitje staat. Hier is een link te leggen met de culturele 'isms' van Bate. Het gaat daarbij om zaken die voorheen functioneel waren, maar momenteel niet meer die functie hebben.<sup>99</sup>

Voortbordurend op de afwachtende houding van de beleidsmedewerkers en de leidinggevendenden die als 'meewerkend voorman' optreden, kan een link worden gelegd met het thema empowerment. De rolinvulling van de leidinggevendenden kan namelijk ook worden gezien als een impliciete vorm van controle. Empowerment betreft het in staat stellen van medewerkers om meer verantwoordelijkheid en autonomie op zich te nemen.<sup>100</sup> Dit is juist wat mist bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Het gebrek aan probleemeigenaarschap is veel teruggekomen in de interviews, evenals de afwachtende houding van medewerkers. Beide hangt samen met een gebrek aan verantwoordelijkheid en autonomie. Wanneer het empowerment onder beleidsmedewerkers omhoog gaat, kan dit ervoor zorgen dat zij zelf gemakkelijker beslissingen kunnen nemen.

Een aantal kenmerken van disempowerment zijn ook teruggekomen in de interviews. Te denken valt aan passiviteit, het ontlopen van verantwoordelijkheid, afhankelijkheid, continu hetzelfde soort werk afleveren etc.<sup>101</sup> Op basis hiervan kan wel worden gezegd dat sprake is van een gebrek aan empowerment binnen de sector.

Dit gebrek is, zoals eerder aangegeven, terug te voeren op de rolinvulling van de beleidsmedewerkers en de leidinggevendenden. Van de vier typen oorzaken die in de literatuur worden genoemd, past dit binnen 'de manier waarop wordt leidinggegeven'. Aangegeven wordt dat bijvoorbeeld een autocratische manier van leidinggeven medewerkers kan remmen.<sup>102</sup> Er kan niet zomaar worden gezegd dat er binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling sprake is van deze leiderschapsstijl. Men geeft bijvoorbeeld aan dat er sprake is van een bepaalde vrijheid; het is ook mogelijk leidinggevendenden aan te spreken. Toch kan een rolinvulling als die van 'meewerkend voorman' autocratisch overkomen; bijvoorbeeld als een impliciete vorm van controle. Dit samen zorgt voor een gebrek aan empowerment.

### 5.3 Werk & Inkomen

De thema's die centraal stonden bij de gesprekken met de respondenten van de sector Werk & Inkomen betrof de bureaucratie en controle die men ervaart. Respondenten geven aan dat het bureaucratisch gehalte de afgelopen jaren is toegenomen. De gelaagdheid in de organisatie wordt regelmatig aangegeven en verder heeft men het over het feit dat de sector kan worden gekenmerkt als een organisatie met een sterke aansturing vanuit de top. De respondenten voelen zich niet prettig bij dit type aansturing. Aan de ene kant begrijpen ze dat het belangrijk is dat een bureaucratische aansturingsvorm nodig is om ongelijkheden en onpartijdigheid weg te nemen. Het moet voor een klant ten slotte niet uitmaken bij welke consulent hij terecht komt; de uitslag moet altijd hetzelfde zijn.

Het werk van een beleidsmedewerker is, volgens de respondenten, niet gebaat bij eenzelfde aansturing. Die aansturing is nu voornamelijk ook gericht op controle en past niet bij het werk van een beleidsmedewerker. Ook hier is dus sprake van een dilemma. De respondenten begrijpen dat de bureaucratie en controle zorgt voor duidelijkheid en focus, wat dat betreft is het een positief gegeven. Maar men ervaart het als negatief omdat diezelfde bureaucratie en controle volgens hen niet goed is voor het gemeentelijk beleid. Het zorgt er namelijk voor dat

---

<sup>99</sup> Bate, 1995, 96-97.

<sup>100</sup> Murrell & Meredith, 2000, 1.

<sup>101</sup> Van Outdshoorn & Thomas, 1993 in: Lashley, 2001, 12.

<sup>102</sup> Conger & Kanungo, 1988 in: Lashley, 2001, 25.

beleidsmedewerkers niet gemakkelijk deel kunnen nemen aan overleggen waar verschillende beleidsterreinen in samenhang met elkaar worden besproken.

Respondenten geven aan dat de bureaucratie die zij herkennen binnen de sector is ontstaan vanuit het type werk dat de sector levert. Het werk vraagt om onpartijdigheid, discretie, belangenloosheid, etc. Deze waarden komen ook allemaal terug in de literatuur; de sector kent duidelijk een ambtelijke waardeoriëntatie. Hiërarchie, ook een waarde die in dit onderzoek terugkomt, is daarnaast ook kenmerkend voor organisaties met een publieke functie.<sup>103</sup>

Bureaucratie kan doorslaan in bureaucratisme. Deze laatste term lijkt op te gaan voor de sector Werk & Inkomen. Bureaucratisme kan onder andere leiden tot fragmentering van het optreden, ontmoediging van het eigen initiatief en risicomijding.<sup>104</sup> Deze gevolgen zijn allemaal teruggekomen in de interviews. Respondenten gaven aan dat zij verkoking binnen de sector zien, eigen ideeën niet meer naar voren brengen en dat men zoveel mogelijk archiveert om zichzelf in te dekken. Ook kenmerken van het schrikbeeld van de ambtelijke waardeoriëntatie komen terug: regelzucht, detaillisme en formalisme.

Het blijkt dus dat er gesproken kan worden van afwenteling van verantwoordelijkheden en ontmoediging van het eigen initiatief. Ook in dit geval kan dit worden gekoppeld aan het thema empowerment.

In de theorie worden een aantal oorzaken genoemd voor het gebrek aan empowerment in organisaties. Bij de sector Werk & Inkomen zijn duidelijk een aantal van deze oorzaken terug te vinden. Ten eerste de inrichting van de organisatie; in de theorie wordt aangegeven dat disempowerment zich vaak voordoet bij organisaties die veel bureaucratische procedures kennen, waar sprake is van hiërarchie of de focus op controle ligt. Uit het voorgaande blijkt dat dit allemaal op gaat voor de sector Werk & Inkomen. Verder is de manier van leidinggeven een oorzaak. De autocratische stijl van leidinggeven is ook binnen de sector terug te vinden. Veel respondenten geven aan dat zij het idee hebben dat alles wordt bepaald door een paar personen in het hoger management. Dit geeft hen het gevoel van een autocratie. Tevens past dit bij de klassieke opvatting van het aansturen van organisaties: top-down. Dit is niet bevorderlijk voor het empowerment van medewerkers. Tot slot betreft het type werk hier ook een oorzaak. Het werk is gestandaardiseerd; waardoor het voor medewerkers lastig wordt ergens een verschil te maken. Ook dit komt terug bij de sector Werk & Inkomen.<sup>105</sup>

Net als bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling is hier een aantal kenmerken van disempowerment terug te vinden. De lijst is bij de sector Werk & Inkomen wat langer. Behalve de kenmerken die in de vorige paragraaf werden genoemd, zijn ook de volgende kenmerken teruggekomen met betrekking tot deze sector: geen energie krijgen van het werk, geen plezier hebben in het werk, vastzitten aan routines, ongemotiveerd, gefrustreerd, niet het volledige potentieel benuttend, etc.<sup>106</sup> Uit deze kenmerken blijkt wel dat duidelijk sprake is van een gebrek aan empowerment binnen de sector Werk & Inkomen.

In de vorige paragraaf werd gesproken over vicieuze cirkels die aanwezig waren bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Dit blijkt echter ook bij deze sector het geval. Respondenten vinden het niet prettig om te werken in een cultuur die gekenmerkt wordt door bureaucratie en controle. Aan de andere kant helpen zij ook om deze bureaucratie en controle in stand te houden. Een voorbeeld is het overleg waar ik bij aanwezig was en waar aan de teamleider werd gevraagd of hij gegevens kon vragen aan het afdelingshoofd. Het lijkt er op dat iedereen de gelaagdheid, verantwoording en het indekken voor waarheid aanneemt. Iedereen lijkt deze 'mindset' te hebben. Daarmee is er ook binnen deze sector sprake van culturele 'isms'. Voorheen was het wellicht prettig en gewenst om op deze manier te werken, nu voelen veel mensen zich

---

<sup>103</sup> Bovens, 2001, 161 & 163.

<sup>104</sup> Bovens, 2001, 166-167.

<sup>105</sup> Conger & Kanungo, 1988 in: Lashley, 2001, 25.

<sup>106</sup> Van Outdshoorn & Thomas, 1993 in: Lashley, 2001, 12.

hier onprettig bij. Toch blijft deze manier van werken de dominante; ook bij mensen die het niet prettig vinden.

Kanttekening bij het laatste is wel dat een aantal respondenten aangeeft (in het verleden) geprobeerd te hebben om het een en ander te doorbreken. Het blijft echter de vraag hoe het hoger management tegen deze pogingen aankijkt.

## 5.4 Samenwerking

De culturen van de sectoren die in dit onderzoek centraal stonden lijken op het eerste gezicht totaal verschillend van elkaar. Respondenten geven uiteenlopende beschrijvingen van hun eigen sector. Toch liggen de sectoren dicht bij elkaar dan men zou verwachten. Beide kennen (kenmerken van) een gebrek aan empowerment. Dat zorgt er ook voor dat de respondenten van beide sectoren zo gelijkgestemd zijn over de geplande samenwerking.

Vanuit beide sectoren is sprake van een positieve uitgangspositie met betrekking tot de geplande samenwerking. Deze positieve uitgangspositie betreft twee zaken: de voordelen voor de organisatie en de voordelen voor de medewerker zelf.

Voor de organisatie ziet men voordelen omdat de samenwerking wat kan opleveren. Volgens veel respondenten is de samenwerking noodzakelijk in verband met de drie decentralisaties die op de gemeente af komen. Deze kunnen beter in gezamenlijkheid worden opgepakt. Dit sluit aan bij wat Homan schrijft over samenwerking; dat samenwerken steeds belangrijker wordt omdat men dan dingen kan uitvoeren die anders niet haalbaar zijn geweest.<sup>107</sup>

De respondenten zien ook voordelen voor zichzelf. Zij geven aan dat ze het leuk vinden om met elkaar te gaan samenwerken; ze kijken er naar uit. Regelmatig wordt aangegeven dat de beleidsmedewerkers elkaar kunnen aanvullen. De respondenten zeggen hiermee impliciet dat zij vooral mogelijkheden zien voor hun eigen persoonlijke ontwikkeling. Ze willen graag samenwerken, zodat ze bijvoorbeeld eens te maken krijgen met een breder scala aan beleidsterreinen. Uit de manier hoe de respondenten over de samenwerking spreken, blijkt soms dat zij hiernaar 'verlangen'. De persoonlijke ontwikkeling wordt nu gemist. Dit sluit aan op het gebrek aan empowerment binnen beide sectoren. De kenmerken van disempowerment getuigen niet van een persoonlijke ontwikkeling; de kenmerken van empowerment wel. Het gebrek aan empowerment zorgt er daarom voor dat er sprake is van een positieve uitgangspositie. Beleidsmedewerkers zijn op zoek naar persoonlijke ontwikkeling en denken dit te vinden in de samenwerking.

Ondanks de positieve uitgangspositie maken de respondenten wel een aantal kanttekeningen bij de geplande samenwerking. Een aantal randvoorwaarden is volgens hen nodig om de samenwerking goed te laten verlopen. Een deel van de randvoorwaarden uit de theorie gaat ook op voor deze situatie. Het gaat om het formuleren van heldere doelstellingen, de open communicatie en het wederzijds respect.<sup>108</sup> De voorwaarden die door de respondenten genoemd worden volgen uit de huidige werksituatie. Men heeft nu het idee dat het hoger management nog geen duidelijke doelstelling heeft voor de samenwerking en daarnaast vind men de manier van communiceren nu niet altijd prettig. Deze is vooral ingekleed volgens het klassieke principe: top-down. Beleidsmedewerkers geven aan dat in de huidige samenwerking wel sprake is van wederzijds begrip. Dit blijkt ook uit het feit dat respondenten de andere sector vaak treffend weten te omschrijven. Dit wederzijds begrip dient men volgens de respondenten te behouden. Het maakt de samenwerking gemakkelijker.

---

<sup>107</sup> Homan, 2007, 2.

<sup>108</sup> Vroemen, 1997, 30-38.

## 5.5 Op naar Wonderland

De culturen van Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen worden, zoals uit voorgaande blijkt, gekenmerkt door verschillende thema's. De paragrafen 5.2 en 5.3 lieten zien dat bij beide sectoren sprake is van één of meerdere dilemma's. Kort gezegd betreft het de volgende dilemma's:

- Binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling is sprake van een familiecultuur, maar men geeft ook aan dat er sprake is van eilandjes (betrokken bij het eigen werkveld).
- Binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling zorgt weinig samenwerking voor een hoge werkdruk en vice versa.
- Binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling zorgt een zekere mate van passiviteit van beleidsmedewerkers voor een leidinggevende die zijn rol invult als meewerkend voorman, en vice versa.
- Binnen de sector Werk & Inkomen zorgt de bureaucratie en controle voor een focus voor de werkzaamheden, maar het wordt hierdoor lastig om zaken met andere sectoren af te stemmen. Voor het gemeentelijk beleid is het geen vooruitgang.

De dilemma's typeren de culturen van beide sectoren. Ze laten bovendien duidelijk zien waar de sectoren voor staan met betrekking tot de organisatie.

Overigens is het niet verwonderlijk dat binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling sprake is van meer dilemma's dan bij Werk & Inkomen. Eerstgenoemde sector kent namelijk meer variëteit; bijvoorbeeld in de aansturing van beleidsmedewerkers.

Dit hoofdstuk laat zien dat op dit moment zowel het *differentiation perspective* als het *fragmentation perspective* op de gemeente van toepassing zijn. Het *differentiation perspective* gaat uit van subculturen; consensus op een lager niveau. Continue ambiguïteit en verandering van de cultuur staat centraal bij het *fragmentation perspective*.<sup>109</sup>

Het *differentiation perspective* blijkt van toepassing vanwege het feit dat twee sectoren onderwerp van onderzoek waren, en dat beide anders worden ervaren, een eigen dynamiek kennen etc. Dit bevestigt dat binnen de gemeente sprake is van subculturen op een lager niveau. Bovendien wordt dit onderbouwd door de uitkomsten van het medewerkeronderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd in mei 2011. In de uitkomsten is te zien dat er sprake is van substantiële verschillen tussen sectoren en afdelingen.<sup>110</sup> Het bestaan van subculturen binnen de organisatie wordt hiermee bevestigd.

Echter, er zijn een aantal dilemma's in de organisatie aanwezig. Het is niet altijd duidelijk wat er speelt of wat er aan de hand is binnen de sector. Er zijn geen eenduidige antwoorden te geven op een aantal organisatievraagstukken. Ambiguïteit is duidelijk aanwezig. Dit maakt dat het *fragmentation perspective* ook op deze gemeente van toepassing is; of in ieder geval op deze sectoren. Deze ambiguïteit is iets waar rekening mee moet worden gehouden in de uiteindelijke samenwerking. Het kan ervoor zorgen dat mensen elkaar niet begrijpen, andere belangen hebben, etc. Het is belangrijk hierover met elkaar te spreken; de metacommunicatie die door de respondenten werd aangehaald.

De sectoren worden gekenmerkt door verschillende thema's. Echter blijkt men eensgezind over de toekomstige samenwerking. Beide sectoren hebben te maken met culturele 'isms' die zorgen voor een aantal dilemma's en een gebrek aan empowerment. Dit laatste zorgt er voor dat respondenten 'verlangen' naar de samenwerking.

Het thema empowerment staat eveneens centraal in een bekend modern sprookje: Alice in Wonderland. Ondanks allerlei verleidingen dient Alice zelf beslissingen te nemen om te overleven in Wonderland. Zij is hiervoor zelf verantwoordelijk en moet dus autonoom handelen.

---

<sup>109</sup> Martin, 2002, 94.

<sup>110</sup> Gemeente, 2011c.

In de loop van het verhaal wordt Alice hier steeds beter in.<sup>111</sup> Op die manier ontwikkelt zij de eigenschappen die passen bij empowerment.

Voor de medewerkers van de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen is het belangrijk ook een dergelijke uitdaging aan te gaan. Om hen in een positie te brengen zodat zij zelf beslissingen moeten nemen dienen zowel medewerkers als leidinggevenden hun gedrag aan te passen. Op die manier kan het empowerment van de medewerkers worden ontwikkeld. Op naar Wonderland dus!

## 5.6 Praktische aanbevelingen

Dit hoofdstuk eindigt met een klein aantal praktische aanbevelingen. Het was niet het doel van het onderzoek om tot praktische aanbevelingen te komen. Toch zijn in de interviews een aantal dingen meegegeven, die de moeite waard zijn om hier te vermelden.

Veel respondenten geven aan het jammer te vinden dat de samenwerking tot op heden nog niet intensiever is geworden. Het idee bestaat immers al een tijdje. Het lijkt er op dat er eerst een hoop documenten moeten worden geschreven voordat men werkelijk aan de slag gaat. Respondenten geven juist aan de behoefte te hebben vooral aan de slag te gaan. Veel respondenten zien wat in het beginnen met zogenoemde stages; meelopen met elkaar over de sectoren heen. Hierdoor gaat men elkaars werk beter begrijpen. Bovendien kunnen, door inzicht aan de andere kant, ideeën ontstaan die tot synergievoordelen kunnen leiden.

Daarnaast zien veel respondenten er wat in om 'gewoon' met elkaar het gesprek aan te gaan. Door met elkaar te praten ontstaat eveneens begrip voor elkaars werk. Bovendien kan ook dit leiden tot ideeën om (de kwaliteit van) het werk te verbeteren. Een aantal mensen geeft aan dat dit niet altijd een duidelijk doel hoeft te hebben. Het is logisch dat het nu lastig te benoemen is wat de samenwerking kan gaan opleveren (bijvoorbeeld financieel gezien), aangezien hierover nog niet met elkaar wordt gepraat. Respondenten geven aan dat men moet beginnen met praten, de rest zal dan als vanzelf volgen.

---

<sup>111</sup> Carroll, 1865.

## 6. DISCUSSIE

---

Dit onderzoek kent een tijdspanne van ongeveer vijf maanden. In de tussentijd dat het onderzoek is opgezet en dat dit eindrapport is verschenen, is de situatie veranderd. In dit hoofdstuk zal ik ingaan op een aantal van de zaken die veranderd zijn en die hun weerslag kunnen hebben op de onderzoeksresultaten. Verder ga ik in een aparte paragraaf in op enkele mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

Tijdens mijn periode van onderzoek is het adviesbureau BMC bezig geweest met een adviesopdracht. Deze betrof de doorontwikkeling van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Kort gezegd hebben zij gekeken waar de sector nu staat (qua werkzaamheden, contacten, etc.) en welke positie wenselijk is. Vanaf het begin was bij mij bekend dat dit onderzoek zou worden uitgevoerd. Met het sectorhoofd van de betreffende sector heb ik dit besproken. Hij gaf op dat moment aan dat mijn onderzoek geen raakvlakken zou hebben met het onderzoek van BMC. Uiteindelijk bleek er voor wat betreft een onderwerp toch overlapping te zijn. De adviseurs van BMC gingen in hun rapport ook in op de cultuur van de sector. De presentatie van dit rapport vond plaats tijdens mijn periode van interviews. Te merken was dat respondenten door deze presentatie waren beïnvloed. Zij spraken bijvoorbeeld uit zichzelf over de 'meewerkend voorman', een term die ook in het rapport werd gehanteerd. Hoe ik hiermee om ben gegaan is in hoofdstuk 2 weergegeven.

Twee leidinggevenden van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling zijn tijdens mijn periode van onderzoek vertrokken. Dit betrof vooral een toevalligheid en had, voor zover ik heb begrepen, niets te maken met de cultuur van de sector. Eén van deze leidinggevenden heeft een baan bij een andere gemeente aangenomen, de andere heeft nu een andere functie binnen deze gemeente. Momenteel is een interim-leidinggevende op deze posities neergezet. Respondenten spraken met mij vooral over de situatie zoals die voor het vertrek van de leidinggevenden was. Tijdens de periode van interviews begon de interim-leidinggevende net in die betreffende functie. Het was dus lastig voor respondenten om hier meteen over in gesprek te gaan.

Dat er nu een interim-leidinggevende is, maakt dat er wellicht al iets veranderd kan zijn. De situatie zoals deze beschreven staat in dit eindrapport kan op het moment dat dit wordt geschreven al 'achterhaald' zijn. Dit geldt trouwens ook voor het rapport van BMC. Aan de hand van dit rapport zijn een aantal acties uitgezet. Dit versterkt de aanname dat de situatie nu alweer veranderd kan zijn.

Of de cultuur van de sectoren al aan verandering onderhevig is blijft iets wat op het moment van schrijven onbekend is. Wel is bekend dat de structuur is gewijzigd. Beide sectoren zijn per 1 juli jongstleden ondergebracht binnen één dienst; de Dienst Maatschappelijk Domein. Beide sectoren vallen nu dus ook onder één directeur.

Iets wat wellicht van invloed is geweest op de uitkomsten van het onderzoek is de manier waarop met de respondenten is gesproken over de cultuur van hun eigen sector. Bij de inleiding van het interview gaf ik altijd aan dat ik onderzoek deed naar de culturen van beide sectoren. Ik merkte bij de analyse dat respondenten veel in vergelijkende termen spraken over hun cultuur. Ze hadden het er bijvoorbeeld niet over dat er 'vrijheid' was binnen hun sector, maar dat er sprake was van 'meer vrijheid'. Het is de vraag of de beschrijvingen van de cultuur hetzelfde waren geweest wanneer ik had aangegeven naar een andere sector te kijken (een andere dan Maatschappelijke Ontwikkeling of Werk & Inkomen) of überhaupt niet had aangegeven ook een andere sector bij het onderzoek te betrekken. Toch denk ik dat de resultaten van het onderzoek zeer sterk in de buurt komen van wat de respondenten ervaren. Dit maak ik op uit de manier waarop zij soms dingen tegen mij vertelden; bijvoorbeeld met veel emotie.

Dit onderzoek is een kwalitatief interpretatief onderzoek. Sommige wetenschappers zijn de mening toegedaan dat goed interpretatief onderzoek aandacht schenkt aan alle functies en medewerkers binnen een organisatie. Dus dat alle interpretaties worden meegenomen. In dit



onderzoek is dat niet het geval. Er is gefocust op de beleidsmedewerkers en hun direct leidinggevenden binnen de betreffende sectoren. Deze focus zorgde ervoor dat dit onderzoek echt de diepte in is gegaan. Ik heb een groot aantal van mensen in deze functies kunnen spreken en kon mij op die manier goed inleven in de functie van beleidsmedewerker of direct leidinggevende.

Maar niet alle interpretaties zijn meegenomen. Uit de gesprekken kwam regelmatig naar voren dat de samenwerking tussen de sectoren ook vooral wordt bepaald door de lagen boven de respondenten. Sectorhoofden, directeuren en wethouders zijn buiten beschouwing gelaten. Maar ook zij hebben een aandeel in het wel of niet laten slagen van de samenwerking. De keuze om hogere lagen niet mee te nemen had, naast dat de diepte in kon worden gegaan, nog een andere praktische reden. Het uitbreiden van het aantal respondenten paste niet in de tijdspanne van het onderzoek.

## 6.1 Mogelijk vervolgonderzoek

Met de kennis die ik tijdens dit onderzoek heb opgedaan kan ik een aantal suggesties doen voor vervolgonderzoek. Deze suggesties liggen vooral in het verlengde van dit onderzoek.

De eerste aanbeveling sluit aan op het laatste punt wat hiervoor werd aangehaald. Niet alle interpretaties zijn meegenomen, terwijl mensen in andere functies ook een rol spelen in het wel of niet laten slagen van de samenwerking tussen beide sectoren. Het is daarom zeker aan te raden met deze mensen in gesprek te gaan en te bekijken hoe zij tegen de samenwerking aan kijken. Op die manier ontstaat een beter totaalbeeld over de ervaringen met de culturen van de sectoren en hoe tegen de samenwerking aan wordt gekeken. Ook kunnen zij een aantal resultaten wellicht in een ander daglicht plaatsen. Respondenten van dit onderzoek geven bijvoorbeeld aan dat zij zelf al het nodige hebben geprobeerd te veranderen. Het is interessant om te bekijken hoe een sectorhoofd of directeur hier tegenaan kijkt. Aan de hand van een totaalbeeld kan de samenwerking uiteindelijk tot een groter succes worden gebracht. Er kan namelijk rekening worden gehouden met de ervaringen uit iedere laag van de organisatie.

De titel van dit onderzoek is wellicht wat misleidend. Gesproken is met beleidsmedewerkers en hun direct leidinggevenden van twee sectoren. De sector Werk & Inkomen bestaat echter uit veel afdelingen. De beleidsmedewerkers werken allemaal op binnen hetzelfde team van een afdeling: Team Beleid & Gegevensbeheer. Om een totaalbeeld te krijgen van hoe de cultuur binnen de sector Werk & Inkomen wordt ervaren is het aan te raden een dergelijk onderzoek te laten herhalen onder een bredere groep binnen de sector. Pas dan kan worden gesproken over 'de cultuur van Werk & Inkomen'. Er ontstaat een beter totaalbeeld van deze sector.

## 6.2 Eerste reacties

Als allerlaatste wil ik kort stil staan bij de eerste reacties die ik op dit rapport heb ontvangen. Conceptversies zijn door mensen binnen de organisatie gelezen en hier zijn gesprekken over gevoerd. De meeste reacties hebben betrekking op de inhoud van het rapport. Een groot aantal mensen geeft aan het herkenbaar te vinden wat in dit rapport is omschreven. Zij geven aan het daarom een goed rapport te vinden. Ook wordt aangegeven dat het goed is dat nu zo duidelijk op papier staat wat de twee sectoren kenmerkt met betrekking tot de cultuur.

De uitkomsten van dit onderzoek sluiten aan op de uitkomsten van het medewerkeronderzoek.<sup>112</sup> Met beide uitkomsten gaat de gemeente na de zomerperiode aan de slag. Delen van mijn onderzoeksrapport zijn daarom al doorgestuurd naar een extern adviesbureau.

---

<sup>112</sup> Dit onderzoek is in mei 2011 binnen de gemeente uitgevoerd. Alle medewerkers van de gemeente hadden de mogelijkheid hier aan deel te nemen.

## REFERENTIES

---

- Aa, W. van der, Elfring, T., (2003), *Management van dienstverlenende bedrijven*, Schoonhoven: Academic Service.
- Alvesson, M., Deetz, S., (2000), *Doing Critical Management Research*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de, (2001), *Basisboek Methoden en Technieken. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van een onderzoek*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Bate, P., (1995), *Strategies for cultural change*, Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Benton, T., Craib, I., (2001), *Philosophy of social science. The philosophical foundations of social thought*, New York: Palgrave.
- BMC, *Uit de cirkel: van knelpunt naar kans! Rapportage 'Doorontwikkeling sector MO'*, mei 2011.
- Boeije, H., (2005), *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*, Amsterdam: Boom onderwijs.
- Bolman, L.G., Deal, T.E., (2003), *Reframing Organizations. Artistry, Choice and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van, Rosenthal, U., (2001), *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, zesde herziene druk, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Carroll, L., (1865), *Alice's Adventures in Wonderland*, London: Oxford University Press.
- Cunliffe, A. L., (2009), *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about management*, Los Angeles: Sage Publications.
- Demers, C., (2007), *Organizational Change Theories. A synthesis*, Los Angeles: Sage Publications.
- Derksen, W., Schaap, L., (2007), *Lokaal bestuur*, vijfde druk, 's Gravenhage: Overheidmanagement.
- Gastelaars, M., (2003), *'Human Service' in veelvoud. Een typologie van dienstverlenende organisaties*, Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Gemeente, (2009a), *Evenwicht. Een toekomstrichting*.
- Gemeente, (2010a), *Collegeprogramma 2010-2014*.
- Gemeente, (2010b), *Startnotitie programma 3 decentralisaties in het sociale domein*.
- Gemeente, (2010c), *Programmaopzet Oitwerdan*.
- Gemeente, (2010d), *Notitie ombuigingen*.
- Gemeente, (2010e), *100 dagen brief gemeentesecretaris*.



- Gemeente, (2011a), *Drie decentralisaties in het Sociale Domein*, Presentatie gemeenteraad, 3 maart 2011.
- Gemeente, (2011b), *Het nieuwe managen. Flexibel leidinggeven in ons nieuwe Stadhuis*, presentatie leidinggevendenden bijeenkomst, 7 maart 2011.
- Gemeente, (2011c), *Medewerkeronderzoek Samenvatting*, mei 2011.
- Gershon, D., (2006), Changing Behavior in Organizations: The Practice of Empowerment, in: *The Systems Thinker*, vol. 17, no. 10, pp. 2-5.
- Homan, T., (2007), *Teamleren. Theorie en facilitatie*, Den Haag: Academic Service.
- Kaaij, H., Kruif, F. de, (1998), *Werkdruk en werkstress*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Kunda, G., (2006), *Engineering Culture. Control and Commitment in a High-Tech Corporation*, Philadelphia: Temple University Press.
- Larson, C.E., LaFasto, F.M.J., (1989), *Teamwork. What must go right/what can go wrong*, London, New Delhi: Sage Publications.
- Lashley, C., (2001), *Empowerment: HR strategies for service excellence*, Oxford Boston: Butterworth-Heinemann.
- Lashley, C., (2003), *Organization Behaviour for Leisure Services*, OxfordBoston: Butterworth-Heinemann.
- Lipsky, M., (1980), *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Man, H. de, (2009), Cultuur en verandering. Beperkingen van het instrumentele model, in: *Tijdschrift voor Management en Organisatie*, nummer 3, mei/juni 2009, pp. 21-35.
- Martin, J., (2002), *Organizational Culture. Mapping the Terrain*, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Mitzberg, H., (1983), *Structure in Fives. Designing Effective Organizations*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Murrell, K.L., Meredith, M., (2000), *Empowerment van medewerkers*, Schoonhoven: Academic Service.
- Noordegraaf, M., Teeuw, M.M., (2003), Publieke identiteit. Eigentijds organiseren in de publieke sector, in: *Bestuurskunde*, jaargang 12, nr. 1, pp. 2-13.
- Neelen, G.H.J.M., Rutgers, M.R., Tuurenhout, M.E., (2003), *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, Bussum: uitgeverij Coutinho.
- Raeymakers, P., (2009), Hulpverleners en hun omgeving. Een kwalitatieve studie over de rol van de organisatiecultuur, in: *Journal of Social Intervention*, vol. 18, no. 3, pp. 23-41.

Sarizeybek, R., Hostmann, S., Jansen, K., Verhoeven, A., (2010), *Diversiteit en verandering. Praktijkfactoren die de implementatie van diversiteitsbeleid beïnvloeden*, Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.

Silverman, D., (2010), *Doing qualitative research*, London: Sage publications.

Stichting van de Arbeid, (2000), *Druk werk: ?! Omgaan met werkdruk en stress*, Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Tennekes, J., (2003), *Organisatiecultuur. Een antropologische visie*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Tyler, D.A., Parker, V.A., (2010), Nursing home culture, teamwork and cultural change, in: *Journal of Research in Nursing*, vol. 16, no. 1, pp. 37-41.

Veldhoven, M. van, Broersen, J.P.J., Fortuin, R.J., (1999), *Werkstress in beeld. Psychosociale arbeidsbelasting en werkstress in Nederland*, Amsterdam: Stichting Kwaliteitsbevordering Bedrijfsgezondheidszorg.

Visser, W., (1995), *Leren organiseren. Samenwerken en managen in de non-profit sector*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Vroemen, M., (1997), *Werken in teams. Samen denken en doen*, Deventer: Kluwer BedrijfsInformatie Lexicografie.

Van Dale, (1996), *Handwoordenboek Hedendaags Nederlands*, Utrecht/Antwerpen: Van Dale.

Weber, M., (1991), *Essays in sociology*, London: Routledge.

Zandbergen, K., (2011), Meer dan bijstand krijg je niet meer. Grote weerstand tegen bezuinigingen bij flink aantal gemeenten, in: *Trouw*, 22 april 2011.

## Overige bronnen

G32, *Over het G32-stedennetwerk*, op: <http://www.g32.nl/>, bezocht op 29-06-2011.

Intranet gemeente, *Cijfers gemeente*, niet openbaar, bezocht op 14-03-2011.

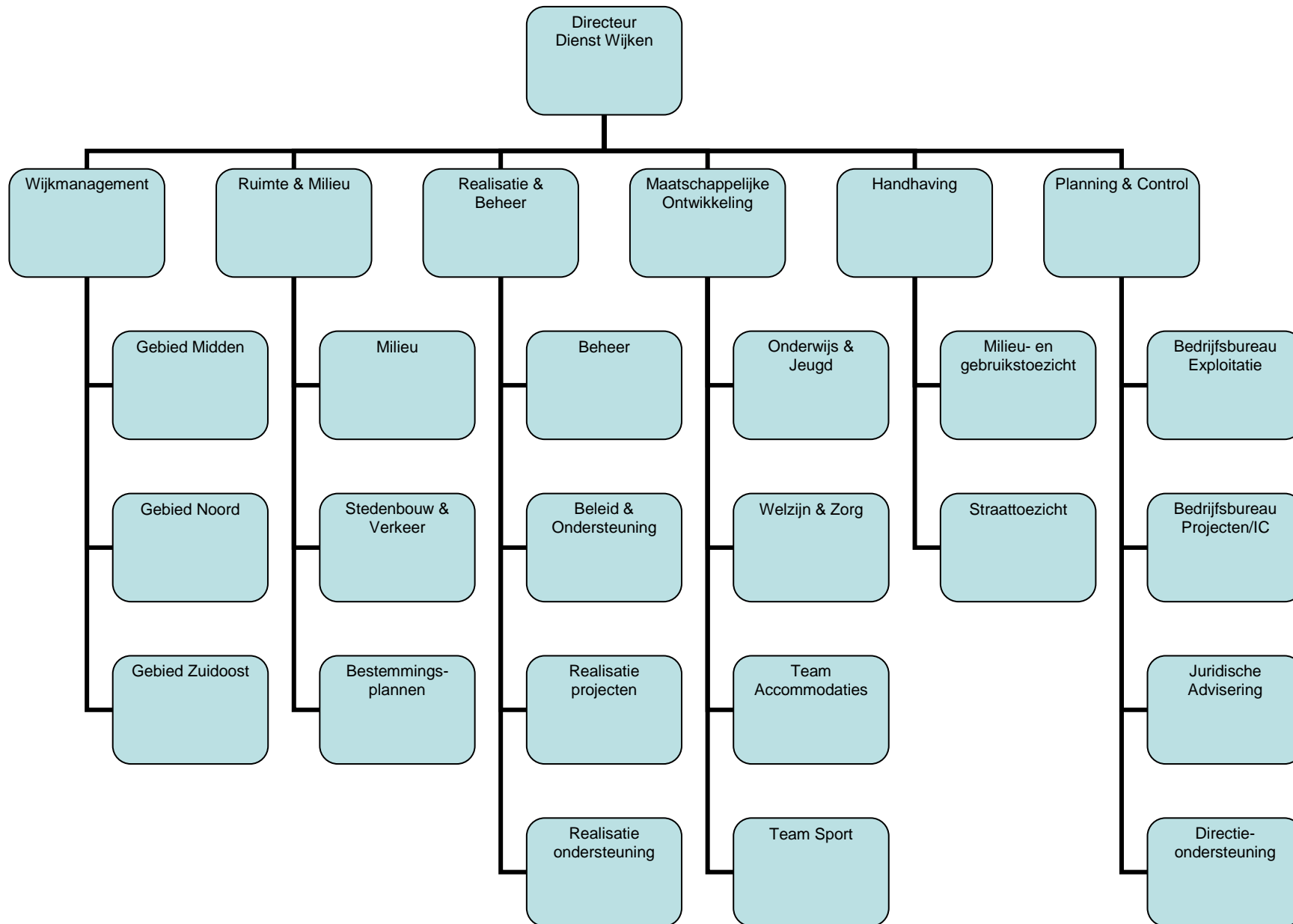
Rijksoverheid, Brede heroverwegingen, op: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/beleidsonderzoeken/brede-heroverwegingen>, bezocht op 14-03-2011.

## BIJLAGEN

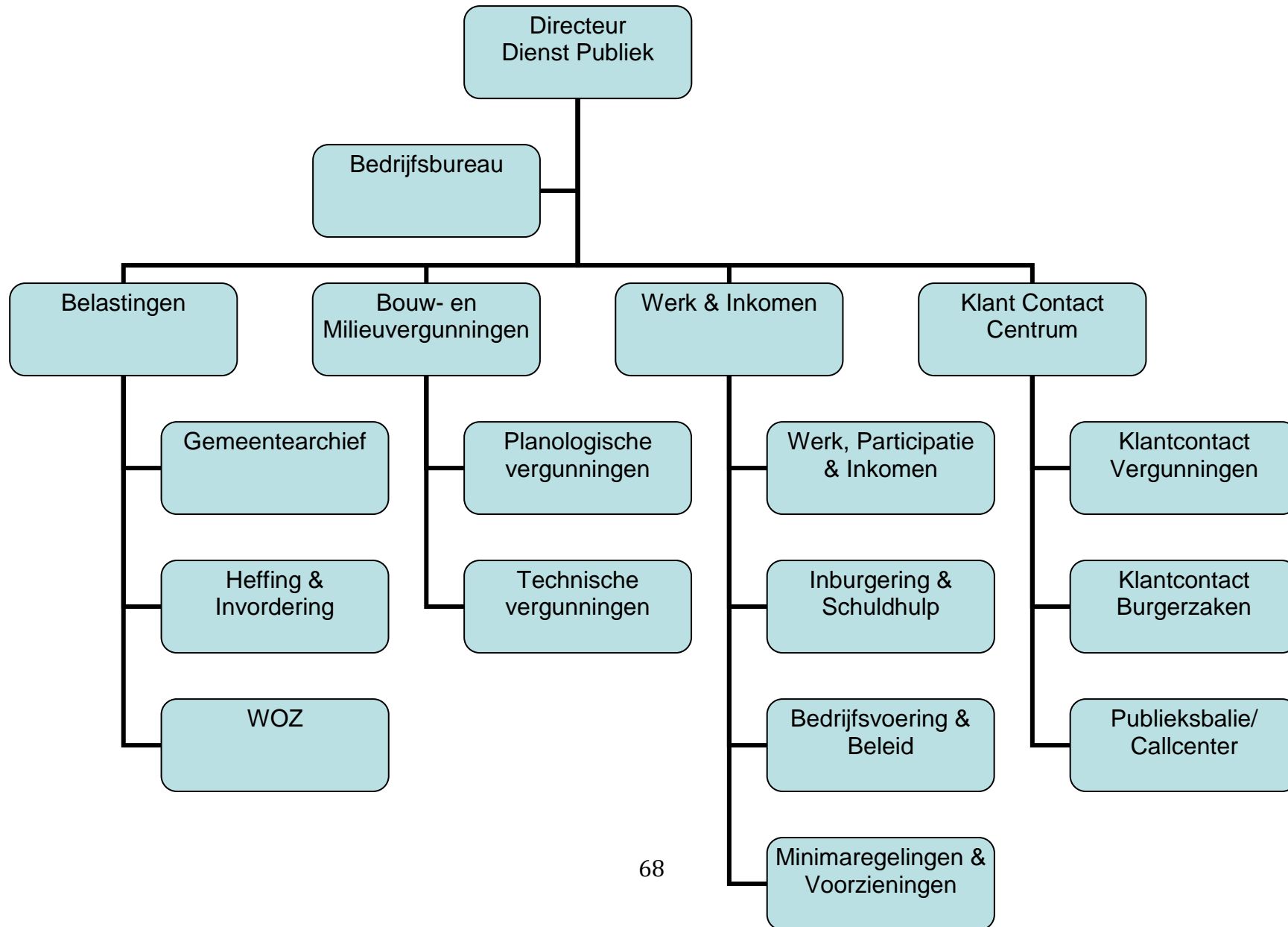
---

- I Organogram dienst Wijken
- II Organogram dienst Publiek
- III Topiclijst interviews
- IV Codeboom analyse

BIJLAGE I ORGANOGRAM DIENST WIJKEN



BIJLAGE II ORGANOGRAM DIENST PUBLIEK



## BIJLAGE III TOPICLIJST INTERVIEWS

---

*“Hoe ervaren betrokkenen van de sectoren MO en W&I de cultuur van hun eigen sector en de plannen voor de toekomstige samenwerking?”*

- **Introductie**
  - Master OVM
  - Doel van het onderzoek/in het kader van ‘Werken aan Evenwicht’
  - Toestemming voor opname (anonimiteit gewaarborgd)
  
- **Algemeen**
  - Functie
  - Werkzaamheden
  
- **Cultuur**
  - Omschrijving cultuur eigen sector
    - artefacten
    - waarden
    - basisassumpties
  - Isms aanwezig? (wat vroeger functioneel was maar nu niet meer)
  - Wat doet de cultuur met je? Hoe komt dat?
  - Ervaar je de cultuur als prettig?
  - Wat eventueel veranderen? Waarom?
  - Wat absoluut niet veranderen? Waarom?
  - Omschrijving cultuur andere sector
    - artefacten
    - waarden
  
- **Samenwerking**
  - Omschrijving huidige samenwerking
  - Is er een klik betreft:
    - onderlinge afstemming?
    - onderlinge verstandhouding?
  - Wat is je mening over de geplande samenwerking? Waarom?
  - Wat gaat er volgens jou precies veranderen?
  - Wat doen de plannen voor verandering met je?
  - Wat is nodig om de samenwerking te bevorderen?
  
- **Afronding**
  - Vragen/opmerkingen
  - Bedankt voor uw tijd
  - Presentatie eind juni/begin juli

## BIJLAGE 4 CODEBOOM ANALYSE

---

### **Cultuur Maatschappelijke Ontwikkeling**

#### Interne focus

- Verkokering
- Betrokkenheid bij eigen werkveld
- Navelstaren

#### Vrijheid

- Veel verantwoordelijkheid
- Veilige omgeving

#### Meewerkend voorman

- Geen probleemeigenaarschap
- Weinig zelfsturing

#### Werkdruk

- Hard werken
- Leidt tot minder samenwerking
- Excuscultuur

#### Familiecultuur

- Collegialiteit
- Vriendelijkheid

### **Cultuur Werk & Inkomen**

#### Bureaucratie

- Gelaagdheid
- Top-down
- Verkokering

#### Controle

- Verantwoording
- Indekken
- (Zorgt voor angst)

#### Beleving/gevolgen

- Weerstand
- Kost energie
- Berusting
- Collegialiteit

### **Samenwerking**

#### Positieve uitgangspositie

- Samenwerken is leuk
- Samenwerking is noodzakelijk
- Samenwerking levert wat op (1+1=3; elkaar aanvullen)

#### Randvoorwaarden

- Heldere doelstellingen missen
- Communicatie kan verbeterd
- Wederzijds begrip

#### Toekomstige vorm

- Netwerkorganisatie
- Projectmatig werken